

UNIVERSITÉ DE LYON — FACULTÉ DE DROIT

LA NEUTRALITÉ ET LA SOCIÉTÉ DES NATIONS

Étude des principes et applications au statut Helvétique

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(Sciences Économiques et Politiques)

Présentée et soutenue le lundi 19 juillet 1920, à 2 heures 30

PAR

ROGER METTETAL

AVOCAT A LA COUR D'APPEL DE PARIS

LIBRAIRIE
DE LA SOCIÉTÉ DU
RECUEIL SIREY
Anne Mon LAROSE & FORCEL
LÉON TENIN, Directeur
22, rue Soufflot, PARIS, 5^e

1920

Thèse
Lyon
1920.

THÈSE
POUR LE DOCTORAT

UNIVERSITÉ DE LYON. — FACULTÉ DE DROIT

MM.

- APPLETON (Charles), ✱, I. Q, professeur honoraire.
JOSSERAND, ✱, I. Q, Doyen, professeur de Droit civil.
GARRAUD, I. Q, ✱, professeur de Droit criminel, correspondant de l'Institut.
COHENDY, O. ✱, Q, ✱, professeur de Droit commercial.
PIC, ✱, I. Q, professeur de Droit international public.
APPLETON (Jean), ✱, I. Q, professeur de Droit administratif.
LAMBERT, A. Q, professeur d'Histoire générale du Droit français.
BOUVIER, I. Q, professeur de Science financière et de Législation française des Finances.
LAMEIRE, I. Q, professeur d'Histoire du Droit public et de Droit administratif.
HUVELIN, I. Q, professeur de Droit romain, assesseur du Doyen.
LÉVY, I. Q, professeur de Droit civil.
GONNARD, I. Q, professeur d'Histoire des Doctrines économiques et d'Economie politique.
BOUVIER-BANGILLON, I. Q, professeur de Procédure civile.
PICARD, A. Q, professeur de Droit civil.
ANTONELLI, agrégé.
BECQ (J.), I. Q, secrétaire.
-

MEMBRES DU JURY :

- Président :* M. PIC, professeur.
Assesseurs : MM. BOUVIER, professeur.
LAMEIRE, professeur.
-

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE LYON — FACULTÉ DE DROIT

LA NEUTRALITÉ ET LA SOCIÉTÉ DES NATIONS

Étude des principes et applications au statut Helvétique

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(Sciences Économiques et Politiques)

Présentée et soutenue le lundi 19 juillet 1920, à 2 heures 30



PAR

ROGER METTETAL

AVOCAT A LA COUR D'APPEL DE PARIS

LIBRAIRIE
DE LA SOCIÉTÉ DU
RECUEIL SIREY
Ann^e M^{on} LAROSE & FORCEL
LÉON TENIN, Directeur
22, rue Soufflot, PARIS-5^e

1920



Digitized by the Internet Archive
in 2026

A LA MÉMOIRE DE MES AMIS

Tombés au champ d'honneur

A MES ANCIENS CAMARADES DE GUERRE

A MES PARENTS, MAÎTRES ET AMIS

INTRODUCTION

Au moment où la France est grandie par les succès de ses légions victorieuses, où surgit un monde nouveau, il est intéressant d'examiner certains problèmes qui viennent se poser devant la nouvelle organisation mondiale.

Il est fort difficile, à l'heure actuelle, d'avoir une opinion sur le statut nouveau, et ce serait faire œuvre de prophète que de prévoir l'avenir. Toute prévision ne peut être que problématique et quelque événement nouveau peut soudain venir la détruire.

L'idée ancienne de « la Société des Nations » est sortie du domaine de la philosophie et du cerveau des penseurs isolés ; après avoir été « en puissance » elle est devenue « en acte » et a fait succéder au vieux principe de l'équilibre européen, celui de l'association comme base du rapprochement du monde.

Le Pacte du Covenant, instrument intimement lié au traité de paix, jette les éléments d'une nouvelle organisation qui tend au règlement juridique des conflits et à l'Association des nations dans le but d'éviter les guerres, après le

spectacle de cinq ans de feux et de sang à travers l'Europe dévastée.

La ligue des nations sort des langes, les peuples secouent le joug du despotisme et l'Europe soudain régénérée entre dans une ère nouvelle et tend à la vie et à la liberté. L'association de tous, dans ce régime nouveau, vise à prendre des sanctions contre un état coupable ou récalcitrant, renversant ainsi à son profit la devise de la Confédération helvétique :

« Un contre tous, tous contre un ».

Sous un pareil statut, tendant au maintien de la paix générale, par l'association collective, qu'allait devenir la notion de neutralité ?

La Société des Nations allait-elle supprimer la neutralité permanente, la neutralité occasionnelle trouverait-elle également sa place sous un régime semblable ? L'Etat neutre, une fois reconnu, allait-il pouvoir faire partie de la ligue ?

Les barrières morales « cités tranquilles au milieu d'une mer de feu et de sang » pendant les conflits allaient-elles être maintenues ? Ou bien cette notion, ne pouvant se concilier avec les principes nouveaux, allait-elle disparaître ?

Telles sont les différentes questions que nous examinerons dans cette étude, problèmes difficiles à étudier à l'heure actuelle, vu l'obscurité et l'instabilité du moment.

Après les derniers événements et l'opposition constante du Sénat américain, il est en effet difficile d'émettre une opinion quelconque sur le caractère définitif de l'œuvre entreprise. Bornons-nous donc à considérer ce travail comme le reflet d'une opinion du moment présent.

Dans notre première partie nous examinerons l'évolution historique et les bases de la Ligue des Nations.

Notre deuxième partie sera consacrée à l'étude de la neutralité au point de vue de sa définition et de son évolution historique. Nous envisagerons seulement la neutralité au point de vue continental, le cadre cet ouvrage ne nous permettant pas d'étudier en détail les questions de neutralité maritime.

Dans notre troisième partie nous examinerons le corps de notre sujet, c'est-à-dire les rapports de la neutralité et des principes du Pacte de Paris, puis les rapports contradictoires entre la nation pure et une société idéale vers laquelle tend l'évolution nouvelle.

Nous ferons en dernier lieu une étude rapide de l'application des principes énoncés, au cas de la Suisse, premier neutre perpétuel et qui seule, dans le monde nouveau, tend, après la guerre mondiale, à conserver son ancien statut.

PREMIÈRE PARTIE

LA SOCIÉTÉ DES NATIONS

CHAPITRE PREMIER

ÉVOLUTION HISTORIQUE

§ 1. — ÉTAPES DU STATUT EUROPÉEN

Les hommes, devant les conséquences terribles des guerres, ont de tout temps cherché un compromis dans un ordre juridique international ; l'Europe, avant d'arriver à la refonte actuelle, a successivement passé par l'évolution de divers principes sur lesquels il est bon de jeter un rapide coup d'œil avant d'arriver à l'étude du problème de la « Société des Nations ».

En 1713, le traité qui mit fin à la guerre de succession d'Espagne, remania l'Europe suivant le principe de l'équilibre européen, sur lequel les grandes puissances avaient cru trouver la solution du problème.

L'histoire de ce siècle prouve que cet équilibre fut tout à fait instable.

Après la grande Révolution française, et l'épopée napoléonienne, nous arrivons au congrès de Vienne en 1815. Les idées de ce congrès, triomphe de l'esprit autrichien par la voix de Metternich, fut une œuvre de réaction contre la notion de la souveraineté populaire propagée par la Révolution et voulut à nouveau fortifier l'équilibre européen. C'est encore au nom de ce principe, que les négociateurs de ce congrès taillèrent l'Europe en pièces au mépris des vœux des populations, et firent un bariolage politique en fortifiant les grands états au profit des petits.

Le cadre de cet ouvrage ne nous permet pas d'étudier les différents traités qui, pendant le xix^e siècle, apportèrent des modifications à la carte de l'Europe.

Nous arrivons au moment où le xix^e siècle touchait à sa fin, les états s'affrontaient plus puissants militairement et plus compacts que jamais, la lutte pour la puissance matérielle ne connaissait plus de borne, la Russie à ce moment, en 1898, prit l'initiative de la première conférence de la paix. Dans les deux conférences de La Haye de 1899 et de 1907, toute proposition de désarmement demeura stérile, le principe de l'arbitrage obligatoire, seul principe permettant d'éviter tout conflit armé, ne fut pas admis.

Une idée toujours représentée par des penseurs traités d'utopistes, devait prendre corps après le déchirement de l'Europe, un principe nouveau sort alors du domaine de la philosophie, pour être mis en œuvre, non par des écrivains mais par ceux qui représentaient les nations et par les parlements eux-mêmes. A la théorie des contrepoids allait suc-

céder celle de l'association dans un intérêt général et vers la paix perpétuelle.

§ 2. — ÉVOLUTION DU PRINCIPE

A. — *Avant la guerre*

Le principe qui toujours avait été considéré comme une utopie et qui n'avait jamais pu présider aux remaniements européens, dictés par les vœux des souverains et non des populations, remonte cependant à une origine très ancienne du Moyen-Age. Aux soirées de l'Hôtel de Crillon nous voyons une série de projets de constitution de « Société des Nations » tendant par différents moyens à assurer la paix et le bonheur des peuples.

C'est à l'époque médiévale que nous constatons un premier effort pour aboutir à la société des peuples. Nous voyons à cette époque, la chrétienté ne former qu'un seul corps, sous la direction des deux chefs spirituel et temporel, le Pape et l'Empereur, associant leur pouvoir pour restreindre certaines guerres. Les luttes seules permises à cette époque étaient celles contre les infidèles pour la défense des grands principes de la Chrétienté.

Le régime des sanctions, embryonnaire alors, était cependant puissant, garantissant les principes de l'association déjà vivante, c'était l'excommunication pour les hommes et l'interdit pour les états, qui les mettaient au ban de la société des peuples.

Une nouvelle conception des doctrines des ^{xii}^e et ^{xiii}^e siè-

cles allait prendre corps, dans une idée de Henri IV, qui allait échouer sous les coups du poignard de Ravallac.

La « République très chrétienne » que ce projet, dû à l'initiative de Sully, devait organiser tendait à fondre en une seule nation européenne, les quinze états chrétiens.

Les différends devaient être réglés par des chambres et des conseils où siègeraient des représentants des divers états. Cette nouvelle idée devait encore rester dans le cerveau des penseurs et échouer par suite du désaccord des états et du poignard de l'assassin.

L'abbé de saint Pierre (1658-1793), après avoir été secrétaire de l'abbé de Polignac, ambassadeur plénipotentiaire du roi de France, s'occupa à son tour, d'un projet de « PAIX PERPÉTUELLE » (publié en 1713, 16-28). Ce pacte composé de cinq articles, créait une alliance entre les souverains signataires qui devaient renoncer à la voie des armes et étaient convenus pour eux et leurs successeurs d'employer les procédés de conciliation par la médiation.

Les sentences générales devaient être rendues, en cas de désaccord, par les plénipotentiaires des autres alliés perpétuellement assemblés.

Un régime de sanctions par les armes devait être appliqué contre tout récalcitrant.

Bentham également (1748-1832) préconise dans son projet publié en 1789 le désarmement général et l'émancipation des colonies de chaque état.

Kant (1724-1800) considère l'idée de paix perpétuelle

comme le but final du droit. Il organise une confédération d'états à base républicaine.

Composé en 1795 le « Traité de la Paix perpétuelle » (Zum ewigen Frieden) se rapproche de la « Doctrine du Droit » qui parut l'année suivante. Dans ces deux ouvrages Kant cherche à concevoir un droit international « cosmopolitique » régissant les rapports de tous les états.

— Les articles préliminaires se rapportent aux conditions générales que doit remplir un traité pour édifier un état de paix définitive, ils sont au nombre de six.

1. « Tout d'abord on ne doit pas considérer comme un traité de paix un traité conclu avec la réserve secrète d'un sujet de guerre future ».

2. « Un état indépendant (grand ou petit, il n'importe) ne peut être acquis par un autre état par voie d'héritage, d'échange, d'achat ou de donation.

3. Les armées permanentes (miles perpetuus) doivent entièrement disparaître avec le temps.

4. On ne doit point contracter de dettes nationales en vue des intérêts extérieurs de l'Etat.

5. Aucun état ne doit s'immiscer de force dans la constitution et le gouvernement d'un autre Etat.

6. Aucun état ne doit se permettre dans une guerre avec un autre des hostilités qui rendraient impossible la confiance réciproque au retour de la paix, par exemple l'emploi d'assassins, d'emprisonneurs etc..

Pour que de pareils traités soient possibles, certaines conditions sont nécessaires.

1. « La constitution civile de chaque état doit être républicaine.

2. Le droit des gens doit être fondé sur un fédéralisme d'états libres.

3. Le droit « cosmopolitique » doit se borner aux conditions d'une hospitalité universelle. »

Kant entrevit dans son projet de paix perpétuelle, les éléments d'une alliance de paix possible qui forment un projet de future ligue des nations.

J.-J. Rousseau (1712-1778) (projet publié en 1764), établit aussi une confédération générale avec un tribunal judiciaire qui puisse établir des lois et des règlements obligeant tous les états.

P.-R. Marchand (projet publié en 1812), publia en 1842, un ouvrage intitulé « nouveau projet de paix perpétuelle ». Ce projet remania la carte de l'Europe dirigée par un congrès constitué par les délégués des états.

Tous ces essais de pactes sont en général un peu incomplets et inapplicables en pratique et sont plutôt des conceptions philosophiques que des éléments de bases applicables à un remaniement mondial universel.

Nous abordons ensuite une nouvelle période d'affermissement des conceptions nouvelles.

Dès son origine, la Révolution Française a nettement conçu la solidarité qui unit tous les peuples. C'est en effet dans ce but qu'elle a lancé ses légions victorieuses à travers l'univers, ses idées de liberté, émanant de la « déclaration de droits de l'homme », individualisant l'homme, la nation

collectivité d'êtres libres, tendant à s'associer en une collectivité abstraite groupée autour d'un idéal commun.

Leibnitz, Rousseau, Kant à leur tour, comme nous venons de le voir, Napoléon I^{er}, sur le rocher de Saint-Hélène, avaient chacun conçu un plan de réorganisation du monde, basé sur la constitution d'une « civitas maxima », soit sur le principe d'une réunion de peuples libres.

Ces plans étaient inspirés par l'idée de liberté des peuples et l'horreur des guerres qui avaient ensanglanté l'Europe pendant des siècles.

Dans le même ordre d'idée, en 1816, l'appel au désarmement lancé par Alexandre I^{er} et la proposition de Napoléon III en 1863, pour arriver à une entente des états restèrent à nouveau dans le domaine de l'idée.

Les deux conférences de La Haye de 1889 et de 1907 dont nous examinons ci-dessus les travaux essentiels n'aboutirent qu'à de médiocres résultats.

La première conférence de La Haye qui tint ses séances dans l'antique salle d'Orange de la « Maison Royale du Bois » fut ouverte le 18 mai 1898 et termina ses travaux le 29 juillet 1899.

Vingt-six états y prirent part, sous la présidence de M. Staal, ambassadeur et premier délégué de Russie.

Son œuvre est résumée dans l'acte final signé par toutes les puissances. Elle s'analyse en un certain nombre de vœux sur des sujets examinés au cours des débats et en six conventions ou déclarations.

— Une première convention concerne le règlement paci-

fique des conflits internationaux par la médiation et les bons offices et crée des commissions d'enquête.

— Une seconde concerne les lois et coutumes de la guerre et enfin une troisième adapte à la guerre maritime les principes de la Convention de Genève du 22 Août 1864.

Trois déclarations interdisent en outre, de lancer des projectiles du haut des ballons ou par d'autres moyens analogues, ainsi que l'emploi des gaz asphyxiants ou délétères et des balles qui s'épanouissent ou s'aplatissent facilement dans le corps humain.

Si la première conférence de La Haye n'est pas arrivée à résoudre la question du désarmement, elle a rendu d'appréciables services dans la voie du règlement pacifique des conflits internationaux et dans la réglementation des lois et coutumes de la guerre. Par la création des commissions internationales d'enquête, grâce auxquelles fut réglé par exemple l'incident de Hull entre l'Angleterre et la Russie pendant la guerre Russo-Japonaise, elle fit également œuvre utile.

La seconde conférence de la paix s'ouvrit le 13 Juin 1907 dans la salle des Chevaliers, située dans la « Binenhof » au centre même de La Haye. Les travaux à exécuter furent partagés entre les membres divisés en quatre commissions.

La première examina les questions de règlement pacifique des conflits internationaux, de justice arbitrale et apporta des améliorations à la Cour permanente et à la procédure arbitrale instituées par la convention du 29 juillet 1899. La seconde s'occupa des lois et coutumes de la guerre et des

droits et devoirs des puissances neutres. A la troisième fut confié le soin d'examiner les diverses questions que soulève la guerre maritime. La quatrième s'occupa plus spécialement du blocus, des prises, de la contrebande et de l'inviolabilité de la propriété ennemie sur mer.

La question de la limitation des armements intéressa les trois dernières séances de la conférence, les 16, 17 et 18 octobre 1907.

Son œuvre en somme est résumée dans la déclaration, les cinq vœux et les quatorze conventions votés. Elle fut unanime à reconnaître le principe de l'arbitrage obligatoire de la limitation des armements et émit des vœux sur la réglementation générale des lois de la guerre.

Les conférences de La Haye ébauchèrent donc une œuvre civilisatrice et créèrent un lien de solidarité morale entre les peuples, elles favorisèrent entre elles « l'établissement de relations multiples et variées dont le réseau toujours plus étendu finira par créer entre eux une solidarité morale et matérielle de plus en plus réfractaire à toute entreprise guerrière ».

Ces paroles que nous extrayons des pages lumineuses écrites sur les conférences de la Paix, par M. Ernest Lemonon peuvent paraître mensongères après la tourmente mondiale que nous venons de traverser, mais on ne peut cependant nier que les conférences de la paix affermirent certains principes qui devaient plus tard donner naissance au Pacte du covenant et à la Ligue des Nations.

B. — Depuis la guerre

a) *En Amérique.* — La ligue des nations sort actuellement des brumes. non seulement parce que les nations après quatre ans de guerre cherchent un terrain nouveau hostile à de pareilles catastrophes, mais aussi parce que toute l'évolution des idées et des faits depuis plus de cent ans achemine l'humanité vers cette organisation. Nous avons jeté un coup d'œil rapide sur l'évolution de l'idée, jusqu'à la guerre, suivons-la vers sa réalisation à travers la lutte mondiale.

A la veille de la déclaration de la guerre on s'apercevait de la nécessité qu'il y avait à modifier totalement l'organisation des relations entre états, cela résulte de la note de lord Grey au chancelier de l'Empire allemand en date du 31 juillet 1914. Le 25 septembre 1914, M. Asquith déclarait que la politique européenne devait avoir pour but le règne du droit des gens.

Le journal le « Times » du 26 septembre nous rapporte les paroles suivantes : « On substituera à la force, à la lutte des ambitions rivales, aux groupements et aux alliances et à un équilibre précaire, une association véritable entre les états de l'Europe basée sur la reconnaissance des droits légaux et établie et imposée par la volonté commune ».

Des entreprises privées orientèrent alors leurs travaux dans ce but. Des projets préparatoires furent élaborés sur l'initiative de l'« Organisation Centrale de La Haye pour »

une paix durable » et par l'Association privée américaine « The League to enforce Peace ».

Au cours de 1915-1916, des hommes d'états de l'Entente recommandaient l'institution d'une organisation internationale propre à assurer la paix (Briand, le 20 novembre 1915 et le 23 mai 1916. Grey le 24 octobre 1916 dans son message aux états neutres les invitant à préparer une paix durable). Mais de tous les hommes d'états, c'est au président des Etats-Unis qu'il appartient d'avoir systématisé toutes ces idées éparses et de leur avoir donné un caractère positif en énonçant les droits qui doivent présider aux rapports des états.

Jeune professeur d'économie politique, M. Wilson énonçait déjà dans l'« Etat » (1), les idées qui devaient être plus tard le but suprême de la coopération américaine. « Les cantons suisses, écrivit-il, il y a une trentaine d'années, s'étant alliés les uns aux autres montrent au monde comment des allemands, des français et des italiens, s'inspirant des principes de l'entr'aide, du respect des libertés de chacun et de la tolérance mutuelle, peuvent constituer ensemble, une confédération à la fois stable et indépendante. »

N'est-ce pas la même idée que quelques années plus tard le jeune professeur devenu président des Etats-Unis proposait comme base du statut mondial universel.

En effet, dans son discours du 27 mai 1916, il nous dit : « Dans toute discussion de la paix, qui doit mettre fin à

(1) Woodrow Willson « The State », rev.-col. New-York, 1898, p. 301.

cette guerre, il est entendu que cette paix doit s'accompagner de l'institution bien définie de quelque force collective, laquelle rendra virtuellement impossible que pareille catastrophe nous accable jamais de nouveau. Voilà ce que doit admettre tout homme aimant l'humanité, tout homme réfléchi et de bon sens. Des accords seuls ne peuvent assurer la paix. Il sera absolument nécessaire qu'une force soit créée, garantissant la permanence de la solution intervenue, une force tellement supérieure à celle de toute nation engagée dans une alliance jusqu'ici formée ou projetée, que pas une nation, pas une combinaison possible de nations, puisse l'affronter ou lui résister. Si la paix à venir doit être durable, il faut qu'elle soit assurée par la force supérieure de l'humanité. »

M. Wilson expose ensuite les idées pour lesquelles combat la grande démocratie américaine du nord dans son message au Sénat américain du 22 janvier 1917. « Je propose en somme, que les nations adoptent d'un commun accord, la doctrine du président Monroe comme doctrine mondiale, qu'aucune nation ne cherche à imposer sa politique à une nation ou un peuple quelconque, mais que chaque peuple soit libre de déterminer lui-même son propre régime politique, ou suivre son développement propre sans contrainte, sans subir de menaces, sans appréhensions, les petits à côté des grands et des puissants... »

« Je fais la proposition que désormais toutes les nations évitent de se lier par des alliances compliquées qui les engageraient dans des conflits de puissance, par des alliances

qui tendraient sous leurs pas le filet des intrigues, des rivalités égoïstes, et menaceraient leur vie extérieure de l'intrusion d'influences étrangères. Il n'y a pas de conséquences semblables à redouter d'une harmonisation de la force universelle. Lorsque tous s'unissent pour agir dans le même sens et en vue du même but, tous agissent dans l'intérêt commun et sont libres de vivre leur propre vie sous une protection commune. »

M. Wilson renouvelle les mêmes idées dans son appel au peuple russe du 10 juin 1917.

« Les nations du monde libérées devront se grouper en une convention commune dans une coopération, effectivement et sincèrement dans le but d'unir leurs forces, afin d'assurer la paix et la justice dans les rapports des nations entre elles. »

L'article 14 des quatorze points résumant les éléments d'une paix possible, expose le but général de la coopération américaine.

« Il faut qu'une association générale des nations soit constituée, ayant pour objet d'offrir des garanties mutuelles d'indépendance politique et d'intégrité territoriale aux petits comme aux grands états » (1).

Nous voyons ainsi pendant la guerre évoluer le principe de la Ligue. Grâce à l'initiative américaine, il aboutit au Pacte du covenant, base du Traité de Paix.

b) *En France et à l'étranger.* — La tentative la plus

(1) Message des 8 et 12 février 1917.

sérieuse faite en vue d'assurer la paix du monde par la création d'une organisation établie au-dessus des états est certainement celle faite aux deux conférences de La Haye dont il a déjà été question. Cependant les dernières conventions ne créent aucune obligation d'accepter la médiation ou l'arbitrage et n'instituent pas une organisation internationale destinée à assurer le maintien de la paix générale.

Dans le premier ordre d'idées, la Cour d'arbitrage a pourtant rétréci le champ de la discussion entre états et a réglé plusieurs questions litigieuses d'ordre international.

La question des Fonds Pieux de Californie fut réglée par l'arbitrage le 14 octobre 1912, l'affaire des déserteurs de Casablanca fut solutionnée par le même procédé entre l'Allemagne et la France le 22 mai 1917. On pourrait citer encore bien des exemples de ce genre réglés par ce procédé, mais nous sortirions de notre cadre en en faisant un exposé approfondi.

Dans la voie de la création d'un superétat, les progrès avant la guerre étaient moins effectifs et restaient comme nous l'avons vu, dans le domaine de la pensée. C'est à l'initiative américaine que nous devons en somme le caractère concret des idées nouvelles.

L'Institut américain de droit international qui tint ses réunions du 29 décembre 1915 au 27 janvier 1917 examina le projet d'une ligue d'états destinée à éviter les conflits de caractère politique en même temps que la création d'une cour de justice arbitrale.

Le Président Wilson ensuite, alors que l'Amérique n'était

pas encore en guerre, emporta les esprits vers le plus beau des rêves de l'humanité. « Son message du 22 janvier 1917 » dit M. Maxime Leroy « est le moment historique le plus important depuis la déclaration des droits de l'homme ». Il fait mentir la parole de Michelet, qui habile aux prophéties judicieuses, avait espéré qu'au ^{xx}^e siècle la « France déclarerait la paix au monde ».

Cependant la France ne fut pas longue à faire passer dans le domaine des faits les idées des grandes déclarations américaines.

Viviani proposait déjà en 1914 de reconstruire une Europe régénérée sur les bases de la justice. En 1916 Briand stipulait « La paix par la victoire, la paix solide garantie contre tout retour de violence par des sanctions internationales appropriées ».

En mai 1917 Ribot reconnaissait comme justes les idées de Wilson et déclarait que l'idéal commun des alliés sera une des meilleures garanties de la paix entre les peuples et une des conditions de la Société des Nations.

Painlevé et Clémenceau à leur tour donnèrent leur acquiescement aux propositions du message du président Wilson. Non seulement les chefs des gouvernements, mais les parlements même passent de l'idée à la réalisation. La Chambre dans son ordre du jour du 5 juin 1917, dit « Éloignée de toute pensée de conquête et d'accroissement, elle (la Chambre) compte que l'effort des armées de la République et des armées alliées permettra, le militarisme prussien abattu, d'obtenir des garanties durables de paix et

d'indépendance pour les peuples, grands et petits, dans une organisation dès maintenant préparée de la Société des Nations ».

Une commission était instituée au ministère des affaires étrangères, sous la direction de M. Léon Bourgeois, qui déjà par son autorité prépondérante avait assuré l'influence de la France à la conférence de La Haye et qui avait fait de la cause de la Société des Nations une cause française.

« Est-il une cause plus belle, disait-il, et plus digne de notre patrie à nous, de cette France contre qui ne prévaudront pas les doctrines de violence, de négation et de barbarie, de cette France qui a été si souvent dans l'histoire et qui saura rester dans l'avenir, la gardienne de la liberté et le soldat des droits ».

En même temps dans les pays alliés, sous la poussée des idées américaines, les chefs des gouvernements et les peuples eux-mêmes, adoptent les principes nouveaux.

En Italie, pays individualiste par essence, on vit l'idée prendre corps.

En Angleterre, dans cette Angleterre impériale, accoutumée à la maîtrise des mers et qui s'est dépouillée de son insularisme politique pour venir défendre la cause du droit, l'adhésion au principe est loyale et sûre.

Dès 1916, Lord Grey disait qu'il importait de préparer l'opinion à une entente entre les nations qui empêchera une guerre comme celle-ci de se déchaîner à nouveau. Asquith disait aussi en 1916 que « La paix devra servir de

fondation sûre et stable pour la sécurité des faibles, pour les libertés de l'Europe et pour l'avenir du monde ».

C'est encore le même but que marquent les paroles de Grey du 23 octobre 1916 que nous lisons dans son discours prononcé au banquet de l'Association de la presse étrangère. « L'objet de cette ligue est d'exiger le respect des traités et de tenter l'arrangement des conflits par la médiation et l'arbitrage avant de recourir à la guerre. En juillet 1914, il n'y avait pas de telle ligue. Supposons que, dans une génération, la même situation se représente et qu'une ligue de ce genre existe, elle pourra et devra maintenir la paix. Tout dépendra du sentiment national qui sera derrière elle, et s'il est assez pénétré des leçons de cette guerre, pour sentir qu'à l'avenir toute nation, bien que non intéressée directement dans le conflit est cependant intéressée et d'une manière vitale à faire quelque chose, même au besoin par la force, pour maintenir la paix... ».

Même en Russie, encore alors Empire des tsars il apparaît que la Société des nations faciliterait la libération du peuple opprimé par le tsarisme et orienterait la nation vers une vie de liberté. Ce nouvel état d'esprit devait s'infiltrer même dans les empires centraux, citadelles du despotisme, honteusement trompés par des gouvernements déloyaux. Les auteurs responsables du conflit européen sentant céder le terrain devant eux et chanceler leur trône, commencent à accorder aux peuples une représentation plus directe. La tendance à laisser dominer le principe des peuples à se gouverner eux-mêmes s'infiltrer donc même chez l'adversaire.

Le principe de la Société des Nations s'y affirme en même temps et le 4 et 5 octobre 1918, dans la demande d'armistice de l'Allemagne et de l'Autriche, le programme du président Wilson et le principe de l'association était reconnu comme base de l'établissement de la paix du monde.

En même temps qu'évolue ce mouvement général, se forment des groupements dont les adhérents sont nombreux et agissants.

En Amérique se crée la « Ligue pour une Haute Cour internationale » et « La Ligue pour imposer la Paix ». En Angleterre, c'est la « Ligue de la Société des Nations » que dirige M. Aneurin Williams et la « Ligue pour l'Association des Nations libres » que mène le Major Davies, député au Parlement britannique.

En France également se forment des groupements actifs tels que celui de la « Paix par le Droit » et « la Ligue pour une Société des Nations basée sur une constitution internationale » créée par MM. Lepero et Emile Pignot, qui en dehors de la propagande faite dans des conférences nombreuses, exerça son influence par la création d'un journal « La Société des Nations ».

La « Ligue des Droits de l'Homme » étudie également les mêmes problèmes et soumet à un congrès ses résolutions. Il ne faut pas oublier que c'est à la « Ligue des droits de l'homme » qu'a été votée la motion suivante proposée par le grand historien Aulard :

« La Ligue des Droits de l'Homme émet le vœu qu'à la prochaine Conférence des Alliés, le Gouvernement Français

commence à réaliser l'idée de la Société des Nations en proposant que les Nations représentées à cette conférence établissent entre elles dès maintenant, un arrangement tel, qu'il y ait paix perpétuelle entre les Nations contractantes.

Toutes les Nations libres seraient conviées à accéder à cet arrangement... »

Il faut mettre aussi en relief dans cette grande œuvre d'évolution internationale les travaux de M. Léon Bourgeois dont l'influence avait déjà été considérable aux Conférences de la Paix, et qui eut un rôle de premier ordre dans les réunions qui devaient donner naissance au pacte actuel.

— Il ne reste plus maintenant qu'à entrer dans la voie des réalisations : dès l'ouverture de la Conférence de Paris, une commission spéciale s'occupa de la Société des Nations. Pour ne pas retarder les travaux de la Conférence, elle siégea tous les soirs.

Le Président Wilson, M. Léon Bourgeois, Lord Robert Cécil, représentant l'Angleterre, M. Orlando l'Italie, le baron Machino le Japon, M. Venizélos la Grèce, M. Kramar la tchéco-Slovaquie, M. Dmowski la Pologne, M. Diamandi la Roumanie, M. Vesnitch la Serbie, M. Hymans la Belgique, apportèrent leur volonté éclairée autour du tapis vert.

C'est ainsi que l'idée de l'Association des Nations, née dans le cerveau des docteurs de l'époque médiévale, aboutit par dessus les guerres, à l'Hôtel de Crillon et finalement donna naissance au « Covenant », premier germe de la

nouvelle organisation mondiale. L'enfant est encore dans les langes, mais il peut devenir un homme.

Depuis la signature du traité de paix, l'enfant grandit et prend corps. Il est difficile d'examiner en détails les différentes étapes de cette première période de tâtonnements dans une étude aussi rapide, il est cependant intéressant de jeter un coup d'œil sur les premières réunions de la Ligue et sur les premiers résultats effectifs.

Le 1^{er} décembre 1919, une conférence pour la défense de la Ligue des Nations eut lieu à Bruxelles. Les grands Etats y prirent part à l'exception des Puissances Centrales.

Le deux décembre, elle émit différents vœux relatifs à l'établissement d'une cour de Justice internationale, au principe de l'égalité de tous les états, et au désarmement général.

La première réunion de la Société des Nations eut lieu le 16 janvier 1920 au Ministère des affaires Etrangères, à Paris.

L'heureux avènement de la Ligue fut célébré à la Sorbonne dans une réunion solennelle sous la présidence de M. Poincaré.

La deuxième séance publique du Conseil de la Ligue eut lieu le 13 février 1920 à Londres, dans la salle du Trône du Palais de Saint-James, sous la présidence de M. Balfour.

Au cours des débats furent examinés les projets de création d'une cour de Justice internationale, et de réunion d'une Conférence internationale dans le but d'étudier la crise financière et de rechercher les moyens de la conjurer.

Elle fixa en outre le lieu des prochaines assises qui auront vraisemblablement lieu à Rome.

Les premiers travaux de la ligue ont déjà eu un résultat effectif : Le 27 janvier 1920 l'Office du Travail entra en fonction à Paris, sous la présidence de M. Albert Thomas, désigné comme directeur général; une enquête sur la situation de la Russie fut également confiée à l'organe exécutif de la Ligue en février dernier.

Nous assistons donc aux premiers résultats du pacte du 28 avril qui a jeté les premiers éléments d'une organisation nouvelle. Il est cependant impossible de se faire une opinion nette sur la question sans examiner dans ses lignes générales, l'opposition actuelle d'une puissance qui paralyse encore l'union commune et ses premiers résultats.

L'inégalité des votes de l'Assemblée où la Grande Bretagne occupe un rang prépondérant, possédant un nombre de voix supérieur aux autres grandes puissances, ainsi que les réserves formulées au sujet de l'article 10 du pacte amenèrent une violente opposition du Sénat Américain. Nous assistons en Amérique à la bataille du Traité, Lodge cherchant un compromis et un terrain d'entente, Wilson et ses partisans n'acceptant aucune réserve.

M. Underwood cherche à rallier les démocrates à l'idée d'un compromis sur les réserves de l'article 10, qui paraît s'affirmer à la fin de l'année 1919.

Le Traité de Paix et le Pacte reviennent à diverses reprises devant le Sénat Américain, M. Wilson se rallie peu à peu à la réserve de l'article 10. Les modifications deman-

dées par l'Amérique portent surtout sur le nombre de voix de l'Empire Britannique au Conseil de la Ligue et sur les changements à apporter dans le texte des réserves relatives à l'article 10, ainsi que sur l'élimination du préambule demandant que les réserves soient acceptées par les principales puissances.

Il est encore prématuré d'avoir une opinion sur l'issue de la question Américaine et sur l'adhésion des Etats-Unis au pacte du « Covenant ». Il faut espérer que l'opposition tombera et ne viendra pas compromettre l'œuvre de cinq années de lutte.

On peut avoir l'espoir que l'ère de solidarité des peuples est définitivement commencée et pourra être enfin saluée de l'apostrophe du Poète :

Salute, o genti umane affaticate !
Tutto trapassa e nulla può morir.
Noi troppo odiamo e sofferimo. Amate !
Il mondo è bello e santo e l'avenir !

Turin, 1^{er} Novembre 1618.

Consentini, Préliminaires à la Société des Nations, p. 231.

CHAPITRE II

BASES GÉNÉRALES D'UNE SOCIÉTÉ DES NATIONS

Nous assistons après les soirées de l'Hôtel de Grillon et les bases jetées par le statut du pacte de Paris à une nouvelle étape de l'histoire de l'humanité.

La force animale, au début, décidait du sort de l'individu, puis dans la famille ou dans la tribu s'établit une autorité qui fit cesser les querelles intestines.

Hors du groupe les luttes continuaient entre cités et entre provinces. La nation, à son tour, autorité plus puissante, mit fin aux troubles en formant une fédération plus grande et l'humanité, par une très lente évolution, tendit à faire régner la paix entre nations, après l'avoir établie entre provinces, donnant ainsi raison à l'expression de Joseph de Maistre : « Il faut, disait-il, que les nations s'élèvent à l'état actuel comme se sont élevés les particuliers, qu'elles deviennent d'une société générale pour terminer les querelles des nations comme elles ont convenu d'une souveraineté nationale pour terminer celles des particuliers » qu'en un mot les nations après les individus « passent à l'état de ci-

vilisation ». « bref qu'il y ait une civilisation des nations » (1). Ainsi peu à peu depuis les temps anciens se dessine un mouvement qui tend à faire de la guerre, alors règle générale, une exception.

Quelles sont d'abord les conditions générales vers lesquelles l'organisation mondiale doit tendre pour qu'une société des nations puisse s'établir et fonctionner?

a) Il faut en premier lieu que les peuples de même que les individus se sentent libres de disposer d'eux-mêmes, appliquant aux nations les principes de l'immortelle déclaration des droits de l'homme : « Il faut que les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droit. » Ce principe, Wilson l'affirma en s'inspirant de la doctrine du président Monroë.

Aucune nation ne doit chercher à imposer sa politique à un autre pays, mais tout peuple doit être libre d'établir lui-même sa politique, de choisir sa voie pour son développement sans que rien l'entrave, lui nuise ou l'effraie, de sorte que le petit puisse suivre son chemin à côté du grand et du puissant. »

b) La deuxième condition indispensable est l'égalité juridique des petits et des grands états. Ce point de vue a été clairement envisagé par M. Consentini dans son travail sur la Société des Nations.

Puisqu'on admet qu'une petite nation doit avoir comme une grande une entière souveraineté, quand un conflit éclate

(1) Soirée de Saint-Petersbourg, 7^e entretien.

ou quand un litige se produit entre grande et petite nation, celle-ci doit se présenter devant l'organisation juridique internationale dans des conditions d'égalité avec la grande nation.

Que deviendrait l'autonomie des petites nations si le « concert des grandes puissances » décidait comme autrefois pour les affaires balkaniques, de leur sort.

L'égalité de tous les membres de la société doit être respectée comme celle des individus. Il peut être juste dans l'application de ce régime d'égalité de liberté de tous de tenir compte dans la mesure du possible de la reconnaissance du principe des nationalités comme critérium général distinctif de chaque unité politique.

« Le principe des nationalités, dit M. Oblot dans sa conférence faite à l'université de Lyon en 1917, paraît se réduire à ceci : Il est juste et avantageux de tenir compte dans la mesure du possible des volontés et des sentiments des peuples, ou plutôt il est injuste et il est dangereux de faire violence aux volontés et aux sentiments des peuples. »

Les nationalités, nations en puissance, tendent à devenir des nations en acte jouissant d'un régime de liberté.

c) En troisième lieu, ce statut d'égalité et d'indépendance ne peut s'appliquer tant que ces idées demeurent à l'état d'utopie dans le cerveau de quelques penseurs, et il ne peut faire place à la réalité que lorsqu'on établit une constitution des lois et des sanctions pour les faire respecter. La Ligue des nations ne peut devenir effective que par l'institution d'une constitution internationale, par une réglementation

générale et par un régime de sanctions appropriées. Il faut, en somme, la mise en œuvre d'institutions mondiales dérivant des trois pouvoirs : Législatif, Judiciaire et Exécutif.

d) D'autre part l'organisation intérieure de chaque état doit tendre, à l'instar du statut général, à une base démocratique. Un état qui dans son organisation offre un régime de justice, affirme une garantie supérieure dans l'application de ce principe, dans ses rapports internationaux.

C'était déjà l'idée de Kant et de Montesquieu, ce dernier dit dans « l'Esprit des Lois » (9-2-1) :

« L'Esprit de la monarchie est la guerre et l'agrandissement, l'esprit de la république la paix et la modération. »

C'est encore cette condition que Wilson affirma dans son message historique du 22 janvier 1917 : « Les Gouvernements doivent recevoir tous leurs pouvoirs du consentement des gouvernés ».

Liberté et indépendance des nations, garanties par une organisation juridique internationale, constitution démocratique intérieure, telles sont les idées générales issues de la Révolution Française, vers lesquelles doit tendre l'organisation mondiale pour que l'humanité s'achemine vers une « Société des nations » qui puisse faire régner la paix générale.

CHAPITRE III

PRINCIPES GÉNÉRAUX DU PACTE DE PARIS

Nous avons examiné les idées générales qui doivent présider à l'établissement d'une société des nations ; avant d'aborder le problème de la neutralité, l'examen des principes généraux du pacte de Paris, du 28 juin 1919, paraît nécessaire.

A. — Œuvre imparfaite par rapport à une association parfaite ce pacte réalise un progrès notable pour le maintien de la paix générale.

Diverses tendances, comme le montre clairement le *message du Conseil fédéral suisse*, s'étaient manifestées au cours de la guerre et des négociations. Les unes visaient à réorganiser complètement la vie internationale, d'autres le règlement pacifique des conflits, d'autres excluaient toute guerre par un règlement général, ou se bornaient à opposer le plus d'obstacles possibles afin de gagner du temps, enfin certaines avaient pour but unique, l'établissement de sanctions générales appropriées.

Le « covenant » est un compromis entre ces diverses tendances.

Le but du pacte est la limitation des guerres, l'état qui enfreint cette interdiction, se met au ban des autres et doit être combattu par tous.

Un contre tous, tous contre un.

Ainsi s'organise une famille des nations, une personne morale *sui generis* sujette de certains droits, personne morale qui cherche à organiser la communauté des états, jusqu'alors encore inorganisée. Le pacte a donné naissance à des organes rendant possible la décision et la discussion des décisions internationales.

Ces organes, on le sait, sont, d'après l'article 2 : *une assemblée* composée des représentants de tous les états membres de l'association et un *conseil*, véritable pouvoir exécutif de la société. Les fonctions de la ligue sont clairement indiquées dans le préambule du pacte :

Convenant que, pour développer la coopération entre les nations et pour leur garantir la paix et la sécurité, il importe :

D'accepter certaines obligations ;

De ne pas recourir à la guerre ;

D'entretenir au grand jour des relations internationales fondées sur la justice et l'honneur ;

D'observer rigoureusement les prescriptions du Droit international fondées sur la justice et sur l'honneur ;

D'observer rigoureusement les prescriptions internationales reconnues désormais comme règles de conduite effective des gouvernements ;

De faire régner la justice et respecter scrupuleusement

toutes les obligations des traités dans les rapports mutuels des peuples organisés ;

En somme le pacte a assigné à la Société sept tâches ainsi formulées ;

Réglement pacifique des conflits internationaux ;

Réduction des armements ;

Garantie contre toute agression ;

Publicité de la diplomatie ;

Enregistrement des traités et engagements internationaux ;

Tutelle de certains peuples ;

Coopération internationale, en ce qui touche des questions d'intérêt commun en temps de paix (Art. 23 du pacte).

La guerre elle-même n'est pas interdite. Seules les guerres d'agression ou de surprise ou celles déclarées à un état qui s'est conformé à une sentence arbitrale ou à un avis donné par un conseil unanime sont défendues.

Le pacte établit en somme, avant l'ouverture des hostilités une procédure de médiation ou d'arbitrage et l'observation de certains délais.

Le litige, d'après l'article 12, doit être soumis, soit à une cour d'arbitrage, soit au conseil ou à l'assemblée de la Société des Nations.

L'affaire soumise à l'arbitrage doit être exécutée conformément à la sentence.

Si le différend est soumis au conseil ou à l'assemblée, si la décision a été prise à l'unanimité du conseil ou à la majorité de l'Assemblée, la voix des parties ne comptant pas,

il est interdit de recourir à la guerre contre l'état qui s'y est conformé.

D'autre part, d'après l'article 12, défense est faite de recourir au règlement du litige par la guerre avant 3 mois après la sentence des arbitres ou le rapport du conseil.

Ce système gagne du temps et assure la publicité du conflit.

Une seconde disposition (art. 16) établit que l'état qui recourt à la guerre au mépris des dispositions du pacte est mis au ban de la société et doit être combattu par tous les membres. « Les autres états s'engagent alors à rompre avec lui toutes relations commerciales ou financières, à interdire tous rapports entre leurs nationaux et ceux de l'état en rupture de pacte et à faire cesser toutes relations financières, commerciales ou personnelles entre les nationaux de cet état et ceux de tout autre état membre ou non de la société ».

Un nouveau progrès se trouve ainsi réalisé dans l'histoire de l'humanité. La collectivité s'unit contre l'état qui viole les règles du pacte ou ne tient pas compte de la sentence générale.

Le pacte interdit donc les guerres de surprise ou d'agression et met en jeu les forces de l'association contre un état en rupture de pacte. Or, l'histoire donne raison à cette manière de voir, la plupart des guerres ont éclaté brusquement, et si dans l'avenir chaque état se rend compte que si il ne tient pas compte des règlements internationaux, la collectivité toute entière se dressera contre lui, le recours à la

guerre deviendra pour lui un tel danger qu'il sera obligé d'y renoncer.

Une série de dispositions visant au contrôle des armements (Article 8), à la garantie mutuelle de l'intégrité territoriale et à l'indépendance politique (Article 10), le droit de la société toute entière de se saisir de tout fait de nature à mettre la paix en danger, les dispositions relatives à la croix rouge et à la réglementation internationale du travail, sont autant de bases heureuses pour le maintien de l'indépendance, de la paix générale, et de l'accord des relations.

Ainsi le pacte du « covenant » du 28 juin 1919, marque une heureuse étape vers l'accomplissement d'un rêve considéré comme une utopie depuis le temps des docteurs de l'époque médiévale jusqu'aux soirées de l'hôtel de Crillon.

B. — Les principales lacunes du pacte sont exposées dans le rapport de M. Léon Bourgeois au nom de la commission des Affaires Etrangères.

— Tout d'abord la guerre reste admise comme l'un des moyens de la politique internationale. La première condition du désarmement général reste donc irréalisée.

Cependant dans cet ordre d'idées, on peut considérer comme un progrès sensible le fait que les états s'engagent, non seulement à renoncer à l'action armée dans certaines conditions, mais encore à considérer comme l'ennemi commun tout état qui n'obéit pas à un avis donné par la Société des Nations.

Dans le régime de sanctions organisé par le pacte, on

peut encore reprocher au projet de ne pas avoir organisé une force internationale mobilisée ou mobilisable dans un délai très court.

— On reproche aussi au « covenant » de ne pas avoir introduit l'arbitrage obligatoire. A cet égard il reste en deçà des vœux de la seconde conférence de La Haye qui avait voulu introduire le principe de l'arbitrage obligatoire. Or en sa forme actuelle, le droit international est dominé par l'idée de souveraineté des Etats bien plus que par celle de la solidarité internationale, et si l'on voulait terminer tous les litiges s'élevant entre les états par un jugement exécutoire on se heurterait aux principes du droit des gens actuels.

— Une autre critique adressée au pacte consiste à dire qu'il fonde non pas une Société des Nations mais une simple alliance de gouvernements.

Or l'attitude d'un état dans la Société des Nations relève de la politique étrangère de cet état et cette même politique doit avoir une unité de direction.

— On reproche encore à la Ligue d'être une association des belligérants victorieux et de ne pas comprendre tous les états civilisés. Mais après majorité des 2/3 des membres tout adhérent nouveau peut être admis et l'on ne peut reprocher aux gouvernements victorieux le fait d'être à la tête de l'initiative primitive.

En dernier lieu, on fait au pacte le reproche de ne pas

admettre l'égalité complète de tous les états en s'appuyant sur le fait que la Grande Bretagne y occupe une situation prépondérante. Ce pays en effet a un nombre de voix supérieur aux autres dans les votes de l'assemblée. Considérée comme Empire, on lui a confié un nombre de voix supérieur en réservant à chacun une voix, aux Quatre Dominions et à l'Empire Indien.

Cet argument qui a pour résultat la non adhésion actuelle des Etats-Unis à la ligue, peut avoir une influence sur le résultat final du projet primitif qu'il serait téméraire de prévoir à l'heure actuelle.

La doctrine de Monroë considérée comme compatible avec les dispositions de l'Article xxi du pacte a soulevé aussi en dernière analyse des critiques sérieuses. Le Président Monroë énonça, dans la deuxième session du Congrès du 2 décembre 1823, des principes établissant une sorte de divorce entre le continent américain et le continent européen.

D'après sa théorie, les Américains ont seuls le droit de régler toute question les concernant. Cette doctrine, qui en somme repousse l'ingérence collective des puissances étrangères dans les affaires du nouveau monde et qui est une protestation énergique contre les pratiques des autocrates du congrès de Vienne, qui conduisaient les peuples à la guerre au mépris de la volonté populaire, est évidemment en contradiction de principe avec les idées générales du pacte. Elle est une restriction pour le continent américain, faite au moment où les états deviennent de vastes organisa-

tions coopératives « heureuses de mettre en commun leurs ressources économiques et politiques ».

— Néanmoins nous devons considérer le pacte du 28 Avril comme un projet sérieux tendant à la paix générale et nous pouvons répéter en terminant les conclusions de M. Léon Bourgeois : « Nous n'avons rien dissimulé des lacunes du pacte du 28 Avril, mais malgré ses défauts, le chapitre I du traité de paix doit être considéré comme une victoire réelle de l'idée de justice ».

DEUXIÈME PARTIE

LA NEUTRALITÉ

CHAPITRE PREMIER

DÉFINITION

Avant d'étudier les rapports de la neutralité et de la ligue des nations, il paraît utile de définir le premier de ces deux principes, et d'examiner également son évolution historique :

Définition du principe théorique. — De nombreuses définitions ont été données sur le principe de la neutralité.

Galiani nous dit : « La neutralité est le maintien absolu des relations telles qu'elles existaient avant la guerre, vis-à-vis des belligérants ». Affirmation peut-être un peu trop absolue, surtout en l'état actuel du droit et de la pratique internationale.

D'après Calvo : « La neutralité est la non participation à une lutte engagée entre deux ou plusieurs autres nations ».

Heffter définit le dit-statut : « Comme étant la continuation de l'état pacifique d'une puissance ou son abstention de tout acte d'hostilité direct ou indirect envers les belligérants. (Volkerrecht, Chap. III, § 144).

Pour Bluntchli : « La neutralité consiste à ne point participer à la guerre engagée entre les tiers et à maintenir la paix sur son propre territoire. (Droit international codifié, § 712).

Il serait long et fastidieux d'énumérer les nombreuses définitions du principe théorique que nous avons à examiner, la définition la plus claire et la plus appropriée au statut de neutralité en général, paraît être celle donnée par Schopfer :

« La Neutralité, pour autant que rien de spécial ne la modifie, est un rapport de droit des gens en temps de guerre, qui naît spontanément entre états belligérants et non belligérants à la double condition :

I^o Que ceux-ci manifestent leur volonté effective de s'abstenir de toute participation active ou passive, directe ou indirecte aux hostilités.

II^o Que ceux-la circonscrivent le théâtre de leurs opérations militaires à leurs seuls territoires respectifs et se conforment aux lois de la guerre ».

La neutralité, en général, en théorie, est donc la situation d'un état qui ne prend aucune part directe ou indirecte aux hostilités.

Si maintenant un état prétend rester en dehors de guerres futures, et fait reconnaître son statut pacifique par une con-

vention qui le met en état de paix perpétuelle, on sera en présence d'un état neutre à titre permanent.

Il existe donc deux espèces de neutralités, l'une occasionnelle qui est celle de tout état qui reste étranger à une guerre, qui commence avec elle et finit avec elle, l'autre extraordinaire et perpétuelle qui résulte des stipulations internationales d'un contrat synallagmatique et non d'une volonté unilatérale.

La question de la neutralité sous ses deux aspects se posera devant le principe de la Société des Nations et trouvera sa place dans le présent examen.

CHAPITRE II

ÉVOLUTION HISTORIQUE

§ 1. — DÉVELOPPEMENT GÉNÉRAL

Un coup d'œil rapide sur l'évolution historique du principe de la neutralité et l'établissement des grandes neutralités permanentes paraît intéressant avant d'aborder les rapports des deux notions étudiées.

Le droit de neutralité n'a pas toujours été reconnu. Nous voyons cependant dans la Bible « Isaac recommander aux Juifs de ne pas prendre parti entre les Assyriens et les Egyptiens et de se tenir en repos ».

Les Romains en ignoraient complètement le sens. César nous dit : « Celui qui n'est pas avec moi est contre moi ».

Ce n'est pas que le principe ait été totalement ignoré de l'antiquité, Attila, en effet, proposa alternativement à Valentinien et Theodoric I d'observer une neutralité bienveillante dans la guerre qu'il se proposait de déclarer à l'un ou à l'autre de ces deux souverains.

— Au Moyen-Age, les mots neutre, neutralité, neutralitas sont déjà employés par les chroniqueurs de l'époque, même plus tard Grotius, dans son ouvrage « De Jure bello

ac pacis » paru en 1625, croit devoir recourir à des périphrases pour désigner les neutres. « Hi qui in bello sunt medii ».

Et cependant à cette époque déjà, les treize cantons suisses avaient commencé des combinaisons successives d'alliances avec les états voisins qui devaient les amener à la neutralité perpétuelle offerte par l'Europe en 1815.

Le même auteur conseille ensuite à ceux qui veulent rester étrangers à certaines guerres de s'unir par des traités d'alliances entre les deux parties belligérantes, de manière qu'il soit permis de s'abstenir de la guerre avec le consentement de l'un et de l'autre et de rendre à toutes les deux les services généraux de l'humanité.

Le Moyen-Age fit une certaine application du principe, notamment dans les luttes entre les princes de l'Empire germanique.

Au début de l'ère moderne, le principe de neutralité traverse une période importante où il est reconnu mais n'a pas encore acquis droit de cité.

Pendant la Guerre de trente ans, par exemple, Gustave Adolphe repoussa la demande de l'électeur de Brandebourg qui désirait observer la neutralité dans la lutte entre le souverain suédois et l'Empire. Il le menaça même de la dépossession en cas d'abstention. « Je vous le déclare d'avance, disait-il, je ne veux entendre parler d'aucune neutralité, vous devez vous déclarer chaud ou froid » (1).

(1) Cité par Kramer.

Dans un autre entretien avec ce prince, il ajoute « que le mot de neutralité était vide de sens pour lui ».

Dans les accords de la fin du Moyen-Age, la neutralité commence à trouver une large part.

Notamment, les cantons suisses, par exemple, consentent déjà à s'abstenir de la participation à certaines luttes en pratiquant une neutralité libre et volontaire.

— La neutralité traverse ensuite une phase nouvelle, on a souvent attribué (les auteurs anglais notamment) l'affermissement de ce principe aux deux causes suivantes : « Jalousie des belligérants voulant empêcher un Etat de devenir l'allié de l'ennemi, l'intérêt et le désir des Etats tiers non belligérants de continuer leurs relations amicales ».

Les ligues de neutralité armée de 1780 à 1800 ont contribué à élargir la notion, dont les règles furent établies d'une façon ferme, aux Etats-Unis pour protéger la nation pendant les luttes napoléoniennes.

La situation des neutres pendant cette période est considérée comme équitable et conforme aux principes internationaux. Il est intéressant de jeter un coup d'œil sur cette époque d'affermissement de la notion de neutralité.

Nous abordons ensuite la période d'établissement des grandes neutralités, au xix^e siècle.

Nous ne pouvons ici que donner un aperçu succinct de la formation de ces barrières morales perpétuelles en Europe.

Le 4 juillet 1776 les colonies anglaises de l'Amérique déclarent leur indépendance et la guerre éclate entre la

France, l'Espagne et l'Angleterre. Les excès maritimes les plus violents se produisirent pendant cette période de lutte qui devait durer sept années.

L'Angleterre ne tient aucun compte du droit des neutres, et viole les traités en même temps que l'Espagne.

Le 26 février 1780, Catherine II proclame dans un manifeste les principes généraux protecteurs de la liberté maritime et invite les divers états neutres à s'unir pour en assurer le respect. D'après ces déclarations, tout navire neutre pouvait circuler librement, les marchandises des sujets belligérants sont libres sur les vaisseaux neutres, sauf toutes celles qui peuvent être considérées comme contrebande de guerre. Le manifeste garde le silence sur le sort des marchandises neutres à bords des navires ennemis.

La France adhère la première à la ligue, le 25 avril 1780, suivie de près par les Etats-Unis, l'Autriche, l'Espagne, la Prusse, le Portugal, la Suède et le Danemarck.

La neutralité devint armée par la combinaison d'une flotte formée par la Russie, le Danemarck et la Suède, et la Baltique fut fermée à tous les navires de guerre des puissances belligérantes par les conventions de 9 et 21 juillet 1788.

En 1800, devant les nouveaux actes de piraterie de la flotte anglaise, le Danemarck, la Suède et la Norvège décidèrent de renouveler la coalition de neutralité armée.

Ces mesures échouèrent aux traités du 11 juin 1801 entre Alexandre I et l'Angleterre, du 20 octobre 1801 avec le Danemarck, et du 18 mars 1802 avec la Suède. L'Angleterre imposait les règles de son droit maritime.

La voie, néanmoins, était ouverte aux grandes idées. Les ligues des neutres avaient affermi la notion de neutralité et comme on l'a dit avec juste raison « c'est en 1780 que fut planté le drapeau que 76 ans plus tard le Congrès de Paris faisait reconnaître définitivement. »

L'année 1856 marque en effet le début d'une période d'affermissement du droit des neutres. D'après les nouvelles conventions qui abolirent définitivement la course maritime, la marchandise neutre est insaisissable sous pavillon ennemi, sous réserve de tout ce qui touche à la contrebande de guerre et dans les mêmes conditions le pavillon neutre couvre la marchandise.

§ 2. — LA SUISSE

La Suisse avait déjà signé un traité de paix permanent avec la France en 1521, renouvelé avec Louis XIV, le 4 septembre 1663.

D'autres conventions analogues signées avec certaines puissances la mettaient dans une situation analogue avec toute l'Europe.

Le véritable caractère permanent du statut helvétique remonte à la déclaration du congrès de Vienne du 20 mars 1815 et à l'Acte du congrès de Paris du 20 novembre 1815, qu'il est intéressant de reproduire comme acte de reconnaissance général de la première neutralité perpétuelle.

Déclaration du congrès de Vienne sur les affaires de la Suisse du 20 mars 1815

Les puissance appelées à intervenir dans l'arrangement

des affaires de la Suisse, pour l'exécution du traité de Paris du 30 mai 1814, ayant reconnu que l'intérêt général réclame en faveur du corps helvétique l'avantage d'une neutralité perpétuelle et voulant par des restitutions territoriales et des cessions, lui fournir les moyens d'assurer son indépendance, et maintenir sa neutralité.

Après avoir recueilli toutes les informations sur les intérêts des différents cantons, et pris en considération les demandes qui leur ont été adressées par la légation helvétique.

DÉCLARENT :

Que dès que la diète helvétique aura donné son accession en bonne et due forme aux stipulations renfermées dans la présente transaction, il sera fait un acte portant [la reconnaissance et la garantie de la part de toutes les puissances, de la neutralité perpétuelle de la Suisse dans ses nouvelles frontières, lequel acte fera partie de celui qui, en exécution de l'article 32 du susdit traité de Paris du 30 mai, doit compléter les dispositions de ce traité, suivent différents articles qui n'intéressent que les questions générales ou d'ordre intérieur des cantons.....

La présente déclaration a été insérée au protocole du Congrès réuni à Vienne dans la séance du 19 mars 1815.

Fait et certifié véritable par les plénipotentiaires des huit puissances signataires du traité de Paris.

A Vienne, le vingt mars mil huit cent quinze.

Suivent les signatures dans l'ordre alphabétique des cours.

L'acte du congrès de Paris est ainsi conçu :

ACTE

portant reconnaissance et garantie

de la

*neutralité de la Suisse et de l'inviolabilité de son territoire
du 20 novembre 1815*

L'accession de la Suisse à la déclaration donnée à Vienne le vingt mars mil huit cent quinze, par les puissances signataires du traité de Paris, ayant été dûment notifiée aux ministres des Cours impériales et royales, par l'acte de la Diète helvétique du 27 mai suivant, rien ne s'opposait à ce que l'acte de la reconnaissance et de la garantie de la neutralité perpétuelle de la Suisse, dans ses nouvelles frontières, fut fait conformément à la déclaration susdite. Mais les puissances ont jugé convenable de suspendre, jusqu'à ce jour, la signature de cet acte, à cause des changements que les événements de la guerre et les arrangements qui devaient en être la suite, pouvaient apporter aux limites de la Suisse, et des modifications qui pourraient aussi en résulter dans les dispositions relatives aux territoires associés au bienfait de la neutralité du corps helvétique.

Ces arrangements se trouvant déterminés par les stipulations du traité de Paris de ce jour, les puissances signataires de la déclaration de Vienne du 20 mars, font, par le présent acte, une reconnaissance formelle et authentique de la neutralité perpétuelle de la Suisse, et elles lui garantissent l'intégrité et l'inviolabilité de son territoire dans ses nou-

velles limites, telles qu'elles sont fixées, tant par l'acte du Congrès que par le traité de Paris de ce jour et telles qu'elles le seront ultérieurement, conformément à la disposition du protocole du 3 novembre, ci-joint un extrait, qui stipule en faveur du corps helvétique un nouvel accroissement de territoire à prendre sur la Savoie pour arrondir et désenclaver le canton de Genève.

Les puissances reconnaissent et garantissent également la neutralité des parties de la Savoie, désignées par l'acte du Congrès de Vienne du vingt-neuf mars mil huit cent quinze et par le traité de Paris de ce jour, comme devant jouir de la neutralité de la Suisse de la même manière que si elles appartenaient à celle-ci.

Les puissances signataires de la déclaration du 20 mars reconnaissent authentiquement par le présent acte que la neutralité et l'inviolabilité de la Suisse et son indépendance de toute influence étrangère sont dans les « vrais intérêts de la politique de l'Europe entière ».

Elles déclarent qu'aucune induction défavorable aux droits de la Suisse, relativement à sa neutralité et à l'inviolabilité de son territoire, ne peut ni ne doit être tirée des événements qui ont amené le passage des troupes alliées sur une partie du sol helvétique. Ce passage librement consenti par les cantons dans la Convention du 20 mai a été le résultat nécessaire de l'adhésion franche de la Suisse aux principes manifestés par les puissances signataires du traité d'alliance du 20 mars.

Les puissances se plaisent à reconnaître que la conduite de la Suisse, dans cette circonstance d'épreuve, a montré qu'elle savait faire de grands sacrifices au bien général et

au soutien d'une cause que toutes les puissances de l'Europe ont défendue, et qu'enfin la Suisse était digne d'obtenir les avantages qui lui sont assurés, soit par les dispositions du Congrès de Vienne, soit par le traité de Paris de ce jour, soit par le présent acte, auquel toutes les puissances de l'Europe sont invitées à accéder.

En foi de quoi, la présente déclaration a été faite et signée à Paris le 20 novembre de l'an de grâce mil huit cent quinze.

Suivent les signatures dans l'ordre alphabétique des Cours :

Autriche : LE PRINCE DE METTERNICH,
LE BARON DE WESSENBERG.

France : RICHELIEU.

Grande-Bretagne : CASTLEREAGH, WELLINGTON.

Portugal : LE COMTE DE PALMELLA,
DON JOACHIM LOLO DA SILVERA.

Prusse : LE PRINCE DE HARDENBERG,
LE BARON DE HUMBOLDT.

Russie : LE PRINCE DE RASOUMOFFSKY.
LE COMTE CAPO D'ISTRIA.

: La neutralité de la Suisse observée par elle depuis la guerre de Trente ans comme maxime de libre politique remonte donc, comme éléments fixant la base de son statut aux deux conventions internationales ci-dessus reproduites. En 1848 la neutralité devient un principe constitutionnel, sanctionné par les autorités fédérales et qui a sa place à part dans la constitution nouvelle du pays. Son statut se développe et s'affermi au cours des divers conflits européens.

Dès le début des guerres entre l'Autriche, la France et la Sardaigne en 1859, entre l'Autriche et l'Italie en 1866 et enfin en 1870, le conseil fédéral notifia aux gouvernements belligérants sa ferme volonté de maintenir le statut d'inviolabilité de la Suisse tel qu'il est précisé par le statut de 1815.

Enfin au début de la grande guerre, le 4 août 1914, le conseil fédéral adressa une déclaration de neutralité aux pays suivants : France, Allemagne, Autriche, Italie, Grande-Bretagne, Russie, Espagne, Etats-Unis, Belgique, Portugal, Suède, Norvège, Danemark et Pays-Bas. Dès l'entrer en guerre de l'Italie et de la Roumanie une nouvelle déclaration de neutralité fut notifiée.

Maintenu dans son intégrité le désir du petit peuple montagnard déjà exaucé par l'un des plus grands congrès de l'histoire de l'humanité allait l'être à nouveau, un peu plus d'un siècle plus tard, après la guerre mondiale, par l'article 435 du traité du 28 juin 1919.

Article 435 : Les hautes parties contractantes, tout en reconnaissant les garanties stipulées en faveur de la Suisse par les traités de 1815 et notamment l'Acte du 20 Novembre 1815, garanties qui constituent des engagements internationaux pour le maintien de la Paix, constatent cependant que les stipulations de ces traités et conventions déclarations et autres actes complémentaires relatifs à la zone neutralisée de Savoie, telle qu'elle est déterminée par l'alinéa 1 de l'article 92 et l'acte final du Congrès de Vienne et par l'alinéa 2 de l'article 2 du traité de Paris du 20 novembre 1815, ne correspondent plus aux circonstances actuelles. En

conséquence, les hautes parties contractantes prennent acte de l'accord intervenu entre le gouvernement français et le gouvernement suisse pour l'abrogation des stipulations relatives à cette zone qui sont et demeurent abrogées.

Les hautes parties contractantes reconnaissent de même que les stipulations des traités de 1815 et des autres actes complémentaires relatifs aux zones franches de la Haute-Savoie et du pays de Gex ne correspondent plus aux circonstances actuelles et qu'il appartient à la France et à la Suisse de régler entre elles d'un commun accord le régime de ces territoires dans les conditions jugées nécessaires par les deux pays ».

Ainsi a évolué et s'est exaucé le désir du peuple suisse et renouvelé le statut de neutralité helvétique quatre fois séculaire.

L'article 435 prépare une situation « différentielle » que nous examinerons dans notre troisième partie, qui évolue pendant les diverses négociations entre la France et la Suisse et prépare déjà un statut mondial encore problématique où la neutralité perd son intérêt devant la force de l'association générale.

B. — *La Savoie.*

A l'étude de la neutralité helvétique se rattache celle de la Savoie du nord qui lui est intimement liée. La situation particulière de cette zone limitrophe remonte aux congrès de Vienne et de Paris de 1815 qui en ont poursuivi la neutralisation et l'assimilation à la Suisse.

Dès 1564 on vit déjà les princes de la Maison de Savoie chercher à conclure des traités de neutralité avec la Suisse, vraisemblablement dans le but de garantir contre la France leurs possessions à l'ouest des Alpes.

En 1703 Victor Emmanuel II demandait à la Suisse de mettre la Savoie à couvert des invasions de la France.

« Victor Emmanuel II voulait la neutralité de la Savoie toute entière ; pour l'obtenir, il n'avait ménagé ni ses promesses de croix de Saint-Maurice, ni des écus dans les sphères officielles suisses où régnait une corruption éhontée » (Ferrero V. I. p. 75).

En 1741 le duc de Savoie, roi de Sardaigne, réclama à nouveau la neutralité de ce pays.

On comprend le désir des souverains de Savoie de confier à la Suisse la garde militaire du pays, périodiquement envahi par les troupes françaises. Cette région en effet a été occupée de 1536 à 1559 par les troupes de François I, de 1600 à 1601 par celles d'Henri IV. Louis XIII y a guerroyé de 1630 à 1631 et Louis XIV de 1690 à 1697 et de 1703 à 1713.

La question de la Savoie du Nord fut reprise au congrès de Vienne sous l'instigation de Pictet de Rochemont.

L'article 92 de l'acte final du congrès est ainsi conçu « La province du Chablais et du Faucigny et tous les territoires de Savoie au nord d'Ugine, appartenant à Sa Majesté le roi de Sardaigne, feront partie de la neutralité de la Suisse, telle qu'elle est reconnue et garantie par les puissances. En conséquence toutes les fois que les puissances voisines de

la Suisse se trouveront en état d'hostilités ouvertes ou imminentes, les troupes de Sa Majesté le Roi de Sardaigne, qui pourraient se trouver dans ces provinces se retireront et pourront dans ce but passer le Valais, si cela devient nécessaire, aucune troupe armée d'aucune puissance ne pourra traverser ni stationner dans les provinces et les territoires susdits, sauf celles que la Confédération Helvétique jugera à propos d'y placer. Sous le régime sarde, même en 1859, pendant la guerre d'Italie au moment où les troupes françaises empruntèrent la ligne neutralisée de Culoz à Modane pour aller au secours de l'Italie, la Suisse ne fit pas usage de son droit d'occupation.

Le 24 mars 1860 la Savoie fait retour à la France et le 12 juin 1860 les troupes françaises entrèrent en territoire neutralisé et établirent garnison, notamment à Annecy.

De 1860 à 1919 nous assistons à une série d'incidents. Le 18 juillet 1870, la Suisse réclama son droit d'occupation, au lendemain de Sedan.

En 1883 la presse suisse déclara que la France fortifiait le Mont Vuache. Dans un premier entretien entre Jules Ferry et M. Lardy, le ministre français tenta de montrer l'utilité que ce renforcement de fortifications pourrait avoir pour la Suisse. Devant les manifestations d'opinions le gouvernement français chargea son ambassadeur à Berne de déclarer au gouvernement fédéral la résolution de ne fortifier ni la Vuache ni aucun autre point de la Savoie (note du 14 décembre 1883 remise par M. Arago, ambassadeur de France à Berne au Président de la Confédération).

Après une série d'incidents nous arrivons au début de la guerre.

Le 4 Août 1914 le conseil fédéral établissait sa déclaration de neutralité de laquelle nous extrayons le passage suivant :

« Relativement aux parties de la Savoie qui, aux termes de la déclaration des puissances du 29 mars 1815, de l'acte final du Congrès de Vienne du 9 Juin 1815, de l'acte d'accession de la diète suisse du 12 Août 1815, du traité de Paris du 20 Novembre 1815, et de l'acte de reconnaissance et de garantie de la neutralité suisse portant la même date, doivent jouir de la neutralité de la même manière que si elle appartenait à la Suisse, dispositions que la France et la Sardaigne ont consacrées à l'article 3 du traité de Turin du 24 Mars 1860, le Conseil fédéral croit devoir rappeler que la Suisse a le droit d'occuper ces territoires. Le Conseil fédéral ferait usage de ce droit, si les circonstances paraissaient l'exiger pour la défense de la neutralité et de l'intégrité du territoire de la Confédération. Toutefois, il ne manquera pas de respecter scrupuleusement les restrictions que les traités apportent à l'exercice du droit dont il s'agit, notamment en ce qui concerne l'administration de ces territoires, il s'efforcera de s'entendre à cet égard avec le gouvernement de la République Française. »

Le statut de la Savoie ne subit aucune modification de fond pendant la guerre, malgré quelques incidents, notamment celui occasionné par la question de l'hospitalisation des blessés dans la zone neutralisée.

Le problème de la neutralisation de la Savoie et des zones franches qui s'expliquait en 1815 par suite de l'absence d'un régime douanier en Suisse et du fait que les échanges des produits de la zone et des territoires voisins étaient purement locaux, allait se poser à nouveau au moment du remaniement du statut européen.

La question des zones franches, territoires qui jouissaient de l'exterritorialité douanière et pouvaient commercer librement avec l'étranger tout en étant d'autre part assujettis aux taxes et réglementations douanières vis-à-vis de la France, allait à nouveau faire l'objet d'une réglementation, le problème se posant d'une façon différente devant le statut de l'Europe nouvelle.

Le gouvernement français dénonça d'abord comme caduques les conventions franco-suissees de 1881 et de 1906, relatives au régime douanier des zones franches, un accord sur des bases nouvelles devenait donc nécessaire.

Un échange de notes eut lieu sur la question entre le gouvernement français et le gouvernement suisse.

Le 5 mai 1919 le Conseil fédéral suisse faisait connaître au gouvernement français qu'il donnait son adhésion à l'article 435 du traité, dans un esprit d'amitié sincère et sous les réserves suivantes :

1. L'accord entre les gouvernements au sujet de la neutralité de la Haute-Savoie ne sera définitif qu'après ratification par les chambres fédérales.

2. Sous réserve de la reconnaissance des garanties for-

mulées pour la Suisse par les traités de 1815 et par la déclaration du 20 novembre 1815.

3. Le traité de paix devra contenir l'article tel qu'il a été rédigé et les parties contractantes devront obtenir le consentement des puissances signataires des conventions susmentionnées, non signataires du traité actuel.

4. Le Conseil fédéral fait certaines réserves au sujet du régime des zones franches de la Haute-Savoie et du pays de Gex dont on doit régler la situation en l'appropriant aux modalités des échanges actuels.

Le gouvernement français répondit par une note au gouvernement suisse, le 18 mai 1919, acceptant les réserves suisses dans leurs lignes générales et se déclarant prêt à établir un régime douanier approprié aux territoires qui ferait l'objet de conventions ultérieures entre la France et la Suisse.

Ces diverses négociations aboutirent à l'insertion des différents points qui forment l'article 435 du traité de paix que nous avons examiné supra.

Il constate, en premier lieu, l'abrogation des stipulations relatives à la zone neutralisée de Savoie et, en second lieu, il constate que les zones franches ne correspondent plus aux circonstances actuelles et qu'il appartient à la France et à la Suisse d'en régler le régime d'un commun accord.

Nous examinerons dans la dernière partie de cette étude les différentes négociations qui ont eu lieu sur la question depuis le rétablissement de la paix, qui ont trait en somme plutôt à l'application de la situation « différencielle » que

l'on fait à la Suisse et qu'il est l'objet d'un examen particulier.

C. — *La Belgique.*

En suivant l'évolution historique, après l'étude de la neutralité helvétique, nous arrivons à celle de la Belgique. Nous ne pouvons que donner un aperçu rapide sur les faits essentiels qui ont précédé l'établissement de la neutralité du pays, vu le cadre restreint de notre travail.

Un premier projet d'état neutre était déjà né sous le ministère de Richelieu, mais le statut définitif du pays ne fut définitivement réglé que par les traités de 1831 que nous examinerons plus loin après avoir donné un aperçu rapide sur le « système de la barrière » et sur la « convention des forteresses. »

Le 15 novembre 1815, le carillon des cloches annonçait à la cité d'Anvers la conclusion de l'acte diplomatique que l'histoire baptise du nom de « Traité de la Barrière. » Cette convention créa un certain nombre de places fortes que les Pays-Bas autrichiens devaient faire occuper par leurs garnisons.

Vu le mécontentement du pays, l'acte de La Haye du 22 décembre décida de reviser les conventions. Ce fut l'ouverture d'une période de décadence du système de la Barrière.

Le 17 décembre 1715, la France avait déjà proposé la neutralisation de la Belgique, mais l'accord échoua par suite de la mauvaise volonté de la Hollande et de l'Angleterre.

Cependant pendant cette époque de transition qui dura jusqu'en novembre 1785, diverses conventions furent signées prescrivant la démolition des places fortes sauf Anvers et Luxembourg.

— En 1814, les grandes puissances décidèrent à nouveau d'élever contre la France, au sud des Pays-Bas une ligne de treize forteresses.

En 1818, l'Angleterre, l'Autriche, la Prusse et la Russie signèrent un protocole à Aix-la-Chapelle, réglant l'utilisation éventuelle des forteresses. Le « système de la barrière » était rétabli dit R. Dollot dans son exposé sur les « origines de la neutralité de la Belgique et le système de la barrière » (p. 533).

Talleyrand, défendant les intérêts de la France, humiliée par ces mesures, soutint à la conférence de Londres la neutralisation de la Belgique, afin de remplacer par un rempart conventionnel les remparts artificiels créés par les dernières conventions.

Le 17 avril 1831, l'Autriche, la Grande-Bretagne, la Prusse et la Russie, déclarent par un protocole spécial que les forteresses étant trop nombreuses pour une défense effective, une partie de ces forteresses pourrait être démolies.

Les négociations aboutirent à un accord entre la France et la Belgique, prescrivant la démolition de Charleroi, Mons, Tournon, Ath et Menin, enfin le 14 décembre 1831, une convention spéciale dite « Convention des Forteresses » est signée stipulant d'une façon définitive, les forteresses à

démanteler et à conserver. Une clause secrète dit en outre expressément que « toutes les mesures que réclamera la conservation de ces forteresses, sont sous la réserve de la neutralité de la Belgique. »

Neutralité belge. — Enfin le 20 janvier 1831, un protocole édifia et imposa à la Belgique le statut de neutralité, opérant en même temps la séparation de ce pays et de la Hollande.

L'Article 5 ainsi conçu nous dit : « La Belgique formera un pays perpétuellement neutre. Les cinq grandes puissances (Autriche, Angleterre, France, Prusse, Russie) lui garantissent cette neutralité perpétuellement, ainsi que l'inviolabilité de son territoire ».

Le traité des « 18 Articles » du 24 juin 1831 confirme ce protocole.

Confirmation est donnée à nouveau au statut belge par l'article 9 du traité du 16 novembre 1831 dit des « Vingt-quatre articles » conclu entre les cinq grandes puissances.

Le 15 novembre 1831 par un 25^e Article les puissances garantissent le statut de neutralité de la Belgique.

Le roi de Hollande, à son tour, reconnaît l'indépendance belge le 19 avril 1839, date à laquelle trois traités furent signés à Londres :

I. Hollande et les cinq grandes puissances.

II. Les cinq grandes puissances et la Belgique.

III. La Belgique et la Hollande.

Par cette dernière convention la Hollande adhéraît d'une part aux 24 Articles et d'autre part s'engageait à respecter

la neutralité belge, sans toutefois s'engager à la faire respecter.

Violation de la Neutralité. — On connaît le sort de ce territoire neutralisé, placé sous la protection des puissances par un lien solennel et sacré et qui pendant la guerre mondiale fut pillé et brûlé au mépris des conventions internationales.

On a vainement en Allemagne essayé de défendre la cause germanique mais la Belgique n'a pas besoin d'avocat, les faits étant suffisamment clairs par eux-mêmes.

— Monsieur André Weiss en 1915, Monsieur Louis Renaud en 1918 ont publié sur la question des pages lumineuses. Monsieur Charles Visseler et M. Maxweiler ont également répondu aux juristes allemands.

— Ceux-ci prétendaient justifier leur cause par l'état de nécessité. L'histoire du petit navire qui berça notre enfance et qui est tirée d'un fait réel, qui eut lieu effectivement en 1640, ne peut pas être un argument de défense. La « courte paille » par laquelle les naufragés de la Méduse en 1884 décidèrent de mettre à mort un petit mousse pour ne pas mourir de faim fut bien dictée par « l'état de nécessité » mais ne fit pas échapper les marins à l'application de la loi pénale. Défendre l'état de nécessité, c'est nier en somme toutes les règles du droit international et tous les traités.

La Belgique fut aussi accusée d'être militairement enchaînée à l'Angleterre et de connivence avec l'entente (Nord dentsche Allgemeine Zeitung, 13 Octobre 1914),

d'avoir laissé pénétrer les troupes françaises à Namur et à Givet et d'assurer un monopole d'information militaire au gouvernement anglais.

— Le Colonel Von Weck affirme aussi que neutralité ne veut pas dire inviolabilité, que la neutralité belge pourrait fort bien être rapprochée de l'ancienne neutralité imparfaite qui, en droit international admettait le droit de passage.

— Or ce dernier état n'était juridiquement reconnu que sous la condition expresse d'avoir été stipulé antérieurement à la guerre, dans le traité établissant la neutralité du pays.

— On a prétendu également, au delà du Rhin, que l'inviolabilité du territoire belge était garantie par le premier et non par le deuxième traité.

Tous ces arguments tombent d'eux-mêmes et l'acte contraire au droit et à la bonne foi ne peut être défendu par personne, comme le montrent d'une façon lumineuse les auteurs ci-dessus mentionnés.

Statut de la Belgique d'après le traité de Paix. — A la suite de l'expérience tirée des faits de la guerre, l'intérêt de la neutralité belge disparaît. Le seul cas où l'inviolabilité garantie par les contrats pouvait être un élément de compensation de la diminution de la souveraineté découlant du statut spécial, fut pour la Belgique une démonstration évidente de l'inutilité de réclamer une situation particulière.

Les premiers éléments de la refonte du statut nouveau se trouvent dans le traité de paix. Il appartiendra vraisemblablement à la Société des Nations de régler définitivement

le sort du pays, qui pour le moment découle des articles 31 et 34 que nous reproduisons ci-dessous.

Belgique. — Art. 31. L'Allemagne reconnaissant que les traités du 19 Avril 1839 qui établissaient avant la guerre le régime de la Belgique, ne correspondent plus aux circonstances actuelles, consent à l'abrogation de ces traités et s'engage dès à présent à reconnaître et à observer toutes conventions quelles qu'elles soient, que pourront passer les principales puissances alliées et associées, ou certaines d'entre elles avec les gouvernements de Belgique ou des Pays-Bas à l'effet de remplacer les dits traités de 1839. Si son adhésion formelle à ces conventions ou à quelques-unes de leurs dispositions étaient requise, l'Allemagne s'engage dès maintenant à la donner.

Art. 32. L'Allemagne reconnaît la pleine souveraineté de la Belgique sur l'ensemble du territoire contesté de Moresnet (dit Moresnet neutre).

Art. 33. L'Allemagne renonce en faveur de la Belgique à tous droits et titres sur le territoire du Moresnet prussien situé à l'ouest de la route de Liège à Aix-la-Chapelle ; la partie de la route en bordure de ce territoire appartiendra à la Belgique.

Art. 34. L'Allemagne renonce en outre en faveur de la Belgique à tous droits et titres sur les territoires comprenant l'ensemble des cercles (Kreise) d'Eupen et de Malmédy.

Suivent des dispositions spéciales qui n'offrent pas un intérêt direct avec la question étudiée.

D. — *Le Luxembourg.*

L'article 11 du traité du 11 mai 1867 signé à Londres entre le roi des Pays-Bas, grand-duc de Luxembourg, l'Autriche, la Belgique, la France, la Grande-Bretagne, l'Italie, la Prusse et la Russie établit la neutralité du Luxembourg.

Art. 11 : « Le Grand-Duché de Luxembourg formera désormais un Etat perpétuellement neutre. Il sera tenu d'observer cette même neutralité envers tous les autres Etats.

« Les Hautes parties contractantes s'engagent à respecter le principe de neutralité stipulé dans le présent article... »
« Ce principe est et demeure placé sous la sanction de la garantie effective des puissances signataires du présent traité à l'exception de la Belgique qui est elle-même un Etat neutre » (1).

Par les clauses du traité de 1867 la souveraineté militaire de l'Etat subit une diminution telle qu'il devient une puissance totalement désarmée.

— D'après l'article 3, la force armée du pays doit rester réduite au nombre d'hommes nécessaire au maintien de la police.

— L'article 5 prescrit la transformation de la ville de Luxembourg en ville ouverte. Le soin de la démolition des forts est confié au souverain en tenant compte des ménagements que réclament les intérêts des habitants de la ville.

(1) Cité dans Funk Brentano et Soret, 1910.

De plus, d'après le dernier paragraphe de l'article 5, défense est faite de maintenir, de créer ou de rétablir aucun établissement militaire.

— Le Grand-Duché conserve la faculté d'établir des relations commerciales libres avec les autres pays et de conclure avec eux des traités d'union douanière.

Cette résolution cependant ne permet pas l'établissement d'une règle qui tendrait à permettre l'intervention d'une autorité étrangère dans les affaires du Grand-Duché.

D'après les clauses du traité de 1867 le Luxembourg devient donc un Etat indépendant, neutre, placé sous la garantie des puissances signataires mais perd d'autre part sa souveraineté militaire.

On connaît le sort du Luxembourg violé par l'Allemagne en même temps que la Belgique. Nous avons vu la vanité de la justification des arguments de la cause allemande basés sur l'état de nécessité que nous avons examiné.

Le Luxembourg n'a pas encore de statut définitif. La politique tend à une union douanière avec la France, point en contradiction avec la situation juridique de l'Etat neutre à titre permanent.

Les articles 40 et 41 du traité de Paris ci-dessous reproduits sont les bases actuelles du nouvel Etat du Luxembourg :

Art. 40. — L'Allemagne renonce en ce qui concerne le Grand-Duché de Luxembourg au bénéfice de toutes dispositions inscrites en sa faveur par les traités des 8 février 1842, 2 avril 1847, 25 octobre 1865, 28 août 1866,

21 février et 11 mai 1867, 10 mai 1871, 11 juin 1872, 11 novembre 1902, ainsi que dans toutes les conventions consécutives aux dits traités.

L'Allemagne reconnaît que le Grand-Duché de Luxembourg a cessé de faire partie du Zollverein allemand à dater du 1^{er} janvier 1919, renonce à tous droits sur l'exploitation des chemins de fer, adhère à l'abrogation du régime de neutralité du Grand-Duché et accepte par avance tous arrangements internationaux conclus par les puissances alliées et associées relativement au Grand-Duché.

Art. 41. — L'Allemagne s'engage à faire bénéficier le Grand-Duché de Luxembourg, sur la demande qui lui en sera adressée par les principales puissances alliées et associées, des avantages et droits stipulés par le présent traité au profit des dites puissances ou leurs ressortissants en matière économique de transport et de navigation aérienne.

E. — *Neutralités diverses*

Nous avons vu l'établissement des grandes neutralités permanentes au xix^e siècle, examinons maintenant certains cas particuliers. Une étude de la question de la neutralité historique, pour être complète, devrait envisager également la neutralisation de certaines positions et de certaines portions de territoires, telles qu'une ville ou un fleuve. Il serait long et hors de notre cadre de porter dans les détails notre attention sur les différents exemples de ces cas de neutralisation.

Nous voyons d'abord en 1815 le Congrès de Vienne neutraliser la ville de Cracovie.

En 1863 par le traité du 14 novembre, les Iles Ioniennes, après leur réunion au Royaume de Grèce furent neutralisées, cette convention stipulant en outre la démolition des fortresses. La neutralité fut restreinte à Corfou et à Paxo en 1864.

Le traité du 14 juin 1889, ratifié le 12 avril 1890, conclu entre l'Angleterre, les Etats-Unis et l'Allemagne a convenu de considérer comme neutres les îles de Samoa. Le caractère du statut de ces îles fut d'ailleurs modifié dans la suite. Le traité du 8 novembre 1899, entre l'Allemagne et l'Angleterre et du 2 décembre 1899 entre l'Allemagne, l'Angleterre et les Etats-Unis donna à l'Allemagne des droits exclusifs sur les îles d'Upola et de Savai et à l'Angleterre sur l'île de Tutuila et les îles adjacentes à l'est du 171° de longitude est de Greenwich. A titre de compensation on donna à l'Angleterre la possession des îles Fonga, Savage et d'une partie des îles Salomon à l'exception des îles Bougainville et Bonka.

Notons encore dans l'historique des neutralisations partielles, la création d'une zone perpétuellement neutre entre la Suède et la Norvège, à la suite de la séparation des deux états.

La convention indique en ces termes en quoi devait consister la neutralité du territoire déterminé :

« La neutralité de la zone sera complète. Il sera donc défendu à chacun des deux Etats de faire dans cette zone des opérations de guerre, de s'en servir comme point

d'appui ou comme base d'opérations de ce genre et d'y faire stationner (sauf l'exception prévue par l'article 6) (1) ou concentrer des forces militaires armées, sauf celles qui pourraient être nécessaires pour le maintien de l'ordre public ou pour porter secours en cas de sinistres. Si dans l'un des Etats, il existe, ou si plus tard il y est construit des chemins de fer passant par une partie de la zone neutre de cet état dans une direction essentiellement parallèle à l'axe longitudinal de celle-ci, les présentes dispositions ne s'opposeront pas à l'emploi de ces chemins de fer pour les transports militaires de passage. Elles ne s'opposeront pas non plus à ce que des personnes, domiciliées dans la partie de zone de l'un des états et qui appartiennent à l'armée ou à la flotte, s'y réunissent pour être dirigées sans retard hors de la zone. On ne pourra conserver dans la zone neutre et on ne pourra y établir à l'avenir ni fortifications, ni ports de guerre, ni dépôts de provisions destinées à l'armée ou à la flotte. Toutefois ces dispositions ne seront pas applicables au cas où les deux états se porteraient secours dans une guerre contre un ennemi commun.

Si l'un des deux états se trouve en guerre avec une tierce puissance, elles n'engageront pas non plus, pour la partie de la zone qui appartient à chacun d'eux, ni celui qui se trouve en guerre, ni l'autre, en tant qu'il s'agit pour celui-ci de faire respecter sa neutralité. Les fortifications qui se trouvent actuellement dans la zone neutre telle qu'elle a été établie ci-dessus seront démantelées. »

(1) Cité par Bonfils 1912.

On peut citer deux territoires neutralisés, dont l'étude devrait être rattachée à celle de la Belgique, que nous devons mentionner dans les principaux cas particuliers. Il s'agit du Congo et du territoire de Moresnet.

Congo. — Les articles 10 et 12 de l'acte final de la conférence de Berlin du 26 février 1886 établissent une neutralité restreinte sur le bassin du Congo et ses affluents. En 1885 se crée le nouvel état du Congo, gouverné par le roi des Belges en personne. Une déclaration de neutralité donna à ce territoire une situation analogue à celle de la Belgique sous réserve que les garants s'obligent à la respecter et non à la faire respecter.

Moresnet (1). — Ce territoire litigieux depuis les traités de 1815 entre la Belgique et la Prusse était soumis de manière indivise à l'autorité de la Belgique et de la Prusse. Ces deux pays étaient dans l'impossibilité de l'occuper militairement.

Nous avons vu que par les articles 32 et 33 du traité de paix de 1919 l'Allemagne abandonne tous droits sur cette portion de territoire.

La situation spéciale du canal de Suez est également intéressante à examiner dans une étude sur certains cas particuliers de neutralisation.

En 1873 une commission internationale déclare la navigation du canal de Suez ouverte aux vaisseaux de guerre et aux navires nolisés pour effectuer des transports de troupes.

En 1882, après les événements d'Egypte, un arrangement

(1) HACHIN : Un territoire contesté : Moresnet dit neutre, 1905.

international devint nécessaire. Lord Granville en prépara les premiers éléments le 3 janvier 1883.

Une conférence réunit à Paris neuf états le 30 mars 1883, mais n'aboutit à aucun résultat.

L'accord fut enfin signé à Constantinople le 29 octobre 1883 entre l'Allemagne, l'Autriche, l'Angleterre, l'Espagne, la France, l'Italie, les Pays-Bas, la Russie et la Turquie. D'après ces diverses conventions le canal est ouvert en tous temps aux navires de tous les états et ne peut être mis en état de blocus ; aucun acte d'hostilité ne peut être commis dans ses ports d'accès ni dans un rayon de 3 milles, même si la Turquie compte parmi les états belligérants. Les navires de guerre doivent passer dans le temps le plus bref possible et sauf relâche obligatoire, ne peuvent séjourner à Port-Saïd ou dans la rade de Suez plus de vingt-quatre heures.

Telle est dans ses grandes lignes la situation du canal de Suez qui est plutôt internationalisé que neutralisé puisqu'il n'est pas fermé aux navires de guerre des belligérants.

Le cadre de cet ouvrage ne nous permettant pas d'étudier toutes les situations particulières, notons en terminant cet aperçu historique, la situation spéciale du Danube réglée par le congrès de Paris en 1856.

Les articles 108-117 du traité de 1815 établissaient déjà les principes généraux destinés à régler la navigation sur les fleuves navigables qui séparent plusieurs pays. En 1840, une convention signée à Saint-Petersbourg régla le régime de liberté de navigation sur le Danube.

Le traité de 1856 maintint le statut établi pour ce fleuve et créa la « Commission des Riverains » et la « Commission européenne » dont les pouvoirs furent prorogés à diverses reprises.

La situation du fleuve fut à nouveau réglée par le congrès de Berlin de 1878. Divers intérêts se trouvaient en jeu, en particulier ceux de l'Autriche tendant à la neutralisation du Bas-Danube.

La liberté de navigation fut maintenue, la police fluviale fut placée sous le contrôle européen sur le Bas-Danube. Le congrès décida en outre la destruction des forts le long du fleuve des Portes de Fer à la mer, supprima tout droit de navigation pour les marines de guerre en aval des Portes de Fer, sauf toutefois pour les bâtiments légers.

Ce statut particulier peut être assimilé à une « quasi-neutralisation ».

Nous avons examiné jusqu'à la guerre l'évolution générale du principe de neutralité, nous ne pouvons, dans cet aperçu très général, examiner pendant la guerre, les différentes obligations auxquelles les neutres ont été soumis et qui ont modifié le concept pur en lui-même.

Plusieurs tentatives de codification des règles du droit de neutralité furent faites.

Le 3 janvier 1916, M. A. Lansing, secrétaire d'Etat des Etats-Unis, soumit à l'Institut de droit international un memorandum lui demandant de consacrer ses travaux à une étude spéciale du droit de neutralité, demandant d'établir les règles compatibles avec la nouvelle conduite des hosti-

lités, insistant sur l'importance qu'il y aurait à nommer une commission pour étudier le problème.

La délégation Chilienne proposa également différentes règles sur le droit des neutres, étudiant spécialement la contrebande de guerre et la liberté du commerce pacifique. Diverses propositions eurent lieu, mais la question ne fut pas réglée définitivement.

Nous avons ainsi jusqu'au règlement du conflit européen, vu d'une part, l'évolution du principe de la Société des Nations, d'autre part nous avons sommairement examiné la question de la neutralité au point de vue définition et aperçu historique, nous pouvons aborder utilement les relations entre « Neutralité et Société des Nations » bases de notre travail.

Nous verrons d'abord le rôle de la neutralité sous l'ancien statut d'équilibre, puis nous l'examinerons dans ses rapports avec le pacte du 28 juin et finalement sous un régime idéal, dernier état d'une évolution possible.

TROISIÈME PARTIE

NEUTRALITÉ ET SOCIÉTÉ DES NATIONS

La troisième partie de notre travail sera consacrée à l'étude des deux principes examinés dans leurs rapports et des applications que l'on peut en tirer dans l'étude de la neutralité helvétique. Vu le cadre restreint de cet ouvrage nous envisagerons seulement la neutralité au point de vue continental en laissant de côté les questions maritimes.

CHAPITRE PREMIER

PRINCIPES

§ 1. — NEUTRALITÉ ET STATUT ANCIEN

A. — *Neutralité permanente*

Nous avons vu qu'avant la guerre d'après les principes édictés par les divers congrès, en particulier celui de 1815,

le principe de l'équilibre régissait le statut général européen.

A) Quels avantages les puissances tiraient-elles de la situation des territoires neutralisés ?

L'état neutre était au milieu des grandes puissances un état tampon, une barrière morale dont l'inviolabilité était une sauvegarde au point de vue militaire. En fermant les grandes routes, les puissances se garantissaient contre les dangers d'invasion ; c'est dans ce but, avec la hantise du souvenir de l'Europe ensanglantée par les guerres de la révolution et du premier Empire, que l'Europe a neutralisé la Suisse en 1815 et la Belgique en 1831.

« Les puissances européennes se sont privées de puissants moyens d'action, elles ont limité d'avance leur champ de bataille et augmenté la difficulté des guerres, elles ont fait un acte sage et politique. » Les neutres étaient ainsi sous le régime de l'équilibre une garantie contre les invasions et les menaces du voisin. « Barrières morales » entre les états, en dérobant aux ambitions militaires les points stratégiques importants, ils diminuaient les chances de guerre.

B) D'autre part, leur statut d'inviolabilité et la garantie des puissances étaient pour ces états, d'importance en général moyenne, une garantie importante qu'ils n'auraient pas trouvée dans leurs propres ressources. La Belgique, le Luxembourg et surtout la Suisse, enclavée entre les grands états au centre de l'Europe, tiraient de leur situation neutralisée des avantages directs et effectifs. Ce sont ces rai-

sons qui poussèrent la Suisse vers l'orientation de sa traditionnelle politique (1).

« Enserrée entre plusieurs grandes puissances, dit M. William Martin, divisée au dedans par des tendances centrifuges qui ne furent pas toujours linguistiques, mais qui eurent toujours ce trait commun de s'appuyer sur quelque une des puissances voisines, la Suisse ou pour parler exactement le Gouvernement Fédéral, se vit dans l'obligation de réserver, en toutes circonstances, son attitude et son opinion ».

L'état de neutralité permettait à des races différentes de vivre dans une cohésion parfaite et de former une nation, une puissance en acte ayant le même désir de vivre dans l'union et vers l'accomplissement du même idéal, donnant ainsi raison à la parole de Guizot : « La Suisse est un état pacifique par destination ».

C) La situation de l'état perpétuellement neutre donnait à certains états un rôle spécial en temps de paix et en temps de guerre. Certains devenaient des terrains d'entente accessibles aux hommes de toutes les nationalités, inviolables « comme le sanctuaire de Delphes de la Grèce ancienne » où l'on pouvait créer des œuvres utiles à la paix et au développement des relations entre peuples.

C'est en effet à Berne que fut installé le Bureau international de l'union postale universelle, le Bureau de l'Union pour la protection de la propriété artistique et litté-

(1) Funk Brentano et Sorel, p. 152.

raire, le Bureau international des télégraphes, le bureau de l'Union pour les mesures à prendre contre le phyloxéra ; Berne était la capitale mondiale où se débattaient en terrain neutre, les questions économiques intéressant toutes les nations.

En temps de guerre, par son statut de neutralité, l'état neutre pouvait rendre les services que la Suisse rendit pendant la guerre, œuvre humanitaire, soins aux blessés et aux rapatriés.

C'est en territoire neutre que fut installé le siège de la Croix rouge qui devait immortaliser le rôle de la Suisse pendant la guerre mondiale.

Dans les relations entre états, dans le rôle humanitaire, sous l'ancien statut Européen, on comprend donc, dans l'intérêt de l'Europe entière, la situation de certains états en « paix perpétuelle ».

B. — *Neutralité occasionnelle*

Le régime de la neutralité occasionnelle était légitime sous l'ancien statut par rapport au droit de la guerre.

La guerre elle-même était reconnue en droit international, comme moyen de règlement des conflits. « Chaque état, écrit Wheaton, a le droit de recourir à la force comme étant le seul moyen d'obtenir réparation des offenses qu'il a reçues, de la même manière que les particuliers auraient le droit d'y recourir, s'ils n'étaient soumis aux lois de la société civile. »

L'état, sous ce régime, avait le droit de juger la gravité de l'offense et nulle association, au-dessus de lui, n'était là comme puissance suprême pour lui imposer sa volonté. « Les nations ne reconnaissent pas de supérieurs ni de juges, chacune peut user de ses forces contre les offenses qu'elle éprouve et par conséquent faire droit à elle-même » (Kluber).

Sous ce régime où le droit de guerre basé sur les principes combinés d'humanité et de nécessité, était reconnu comme légitime, chaque état pouvait par déclaration ou tacitement, rester étranger au conflit engagé. La neutralité occasionnelle était reconnue comme légitime et conforme aux anciens principes. Il serait hors de notre cadre d'examiner les droits et devoirs des états neutres pendant la guerre ; spécialement au point de vue maritime, hors de notre sujet, ils devaient s'opposer à tout acte d'hostilité tenté sur leur territoire, ne pas entraver les opérations militaires au dehors, garder une impartialité complète.

Le droit de neutralité et les devoirs qui en étaient la conséquence furent à plusieurs reprises réglementés, en particulier à la Conférence de la Haye de 1899 et de 1907 par les conventions des 25^e et 33^e articles, en 1908 par la conférence navale de Londres qui aboutit à la déclaration du 26 février 1909 sur les questions maritimes, sans compter les vœux émis dans le même sens par l'Institut de droit international en 1910, spécialement sur les questions d'hospitalité neutre en matière maritime. Donc, sous l'ancien régime où les peuples n'étaient pas unis en société en vue

du règlement pacifique des conflits, où la guerre était admise, le droit de neutralité, conséquence de la souveraineté des puissances, était légitime. Les états n'étaient pas alors engagés par des liens solennels contre l'état en rupture de pacte.

Nous pouvons maintenant nous demander dans une seconde partie, ce que vont devenir sous le régime d'association les principes de neutralité « permanente et occasionnelle », en premier lieu, sous le statut du pacte de Paris, première pierre édifiée vers l'évolution du monde mettant la force collective au profit du droit, en second lieu dans un régime de société parfaite, où la guerre deviendrait impossible, illégitime et où tout le monde s'unirait contre l'état « apache » qui tenterait de violer le droit sacré du voisin.

§ 2. — NEUTRALITÉ ET STATUT NOUVEAU. PACTE DE PARIS

Nous venons de voir la situation des neutres sous l'ancien statut d'équilibre européen, quels vont être les rapports des principes de neutralité permanente et occasionnelle et des nouveaux éléments édifiés par le Pacte de Paris?

A. — *Neutralité permanente*

a) *En droit.* — La question des rapports de ce statut spécial par rapport à la ligue, est intéressante à examiner, en droit pur, au point de vue souveraineté, relations économiques et action armée.

I. SOUVERAINETÉ. — Tout d'abord la diminution de souveraineté que le statut de paix perpétuelle fait subir à l'état neutre, est-elle compatible avec les principes du « Covenant » ?

a) « L'état perpétuellement neutralisé, ne peut entretenir avec d'autres états que des relations pacifiques, contracter que des obligations pouvant s'accomplir en temps de paix. Il est tenu par conséquent de s'abstenir de tout engagement dont l'effet serait, le cas échéant, de le mêler à une guerre et de l'amener à défendre les droits ou les intérêts d'une autre puissance. »

En adhérant à la ligne et en assumant toutes les obligations que la société pourrait lui imposer, il y a juridiquement des dispositions difficilement compatibles.

En droit pur en effet, tout membre de la ligue devra participer aux sanctions, c'est-à-dire prendre un engagement qui pourrait l'entraîner dans une action militaire, et dans une série de sanctions économiques, dispositions juridiquement inconciliables avec le statut de neutralité.

En droit, il y a opposition entre cette diminution de souveraineté et les devoirs que la qualité de membre de la ligue pourra demander à chacun de ses adhérents.

b) En second lieu, l'état neutre subit une nouvelle diminution de souveraineté du fait qu'il ne peut conclure d'alliances qui l'obligeraient à se mêler à des hostilités éventuelles.

Il doit, dès le temps de paix, observer un certain nombre de précautions et s'abstenir d'engagements qui ne seraient

points compatibles, le temps de guerre s'ouvrant avec la pratique de la neutralité.

Une première thèse exposée par Kleen dépasse les exigences de la neutralité. Elle soutient que l'état neutre ne peut contracter aucune alliance offensive et défensive, 'car l'une et l'autre peut, le cas échéant, le conduire à une déclaration de guerre.

Rivier, d'autre part, d'accord avec Geffken fait une différence entre l'alliance offensive et l'alliance défensive et se prononce en faveur de certaines alliances offensives ou conclues par le neutre s'il veut faire la guerre pour son propre compte.

La théorie généralement admise est exposée par Descamps dans son traité sur « l'état neutre à titre permanent » et limite le droit des neutres en ce qui concerne les alliances de portée belliqueuse. (Descamps, (Etat neutre à titre permanent, p. 123).

D'après ce dernier auteur, la thèse qui s'affirme est la suivante :

1° Le neutre ne peut contracter aucune alliance qui l'entraînerait dans une guerre étrangère ;

2° Il ne peut dans les mêmes conditions assumer la fonction de procurer dans les mêmes circonstances un secours de guerre.

3° Il ne peut garantir un autre état par les armes, ni le défendre en cas d'attaque.

Cependant il peut conclure toute alliance de secours pour

la sauvegarde de sa propre neutralité et de ses droits souverains.

Arendt nous dit, en parlant des alliances ayant pour but la propre défense et le maintien de la neutralité :

« De tout temps la faculté de faire des traités de cette nature a été reconnue aux neutres et l'histoire politique montre d'assez fréquents exemples de son exercice. Rappelons entre autres la convention faite le 27 mars 1794, entre la Suède et le Danemark pour la défense commune de leur neutralité et des droits qui en résultent. Rien n'empêche que la Belgique ne puisse dans le cas d'une guerre où sa neutralité paraîtrait menacée, s'allier avec une puissance voisine, avec la Hollande, par exemple, pour laquelle le maintien de cette neutralité serait dans des circonstances données un intérêt de premier ordre » (1).

La diminution de souveraineté que subit l'état perpétuellement neutre du fait qu'il ne peut contracter d'obligations l'obligeant à se mêler à des hostilités éventuelles, est en désaccord de principe avec le statut actuel.

Il y a donc en droit pur, incompatibilité dans ces deux cas entre la neutralité perpétuelle et la ligue des nations.

c) D'autres dispositions telles que le fait d'entretenir une armée, d'avoir une colonie ne violent aucune des nouvelles dispositions.

En raisonnant uniquement sur le point de droit, la diminution de souveraineté de l'état neutre l'obligeant à ne contracter que des obligations pouvant s'accomplir en temps

(1) Arendt. — *Essai sur la neutralité de la Belgique*, p. 91 et s.

de paix et à ne pas contracter d'engagement pouvant avoir pour effet de l'entraîner dans une action armée, est juridiquement contraire au pacte du 28 juin.

Cependant, comme toute les nations ne se présentent pas avec les mêmes exigences devant l'association, dans l'intérêt de la ligue et même de l'Europe, certaines neutralités comme celle de la Confédération Helvétique par exemple, pourront être respectées, grâce à une neutralité « différentielle » et en raisonnant, en fait et non en droit pur, point spécial que nous étudierons tout à l'heure.

II. RELATIONS ÉCONOMIQUES. — L'état neutre peut conclure des traités économiques et matériels, sous réserve cependant, dit Wheaton, « de ne pas accepter d'obligations incompatibles avec ses devoirs en temps de guerre. » Cette disposition qui maintient intacte la souveraineté de l'état neutre au point de vue économique, n'a rien qui soit en opposition avec le pacte.

D'autre part la Société des Nations exigera de chacun de ses membres la participation à l'action économique contre l'état récalcitrant. L'article 16 dit que tous les membres de la société, au cas où l'une des parties contractantes romprait les engagements pris à l'article 12, « s'engagent à rompre immédiatement toutes relations commerciales et financières, à prohiber tous rapports entre leurs nationaux et ceux de l'état en rupture de pacte, à interdire toutes communications financières commerciales ou personnelles entre les nationaux de l'état en rupture de pacte et les nationaux de tout autre état membre ou non de la société ».

D'après ces dispositions la neutralité économique devient impossible. Il faut que sous ce régime l'état récalcitrant soit économiquement frappé par tous les membres et pour que la sanction soit efficace, il faut que le vide soit complet autour de lui.

Cette incompatibilité au point de vue économique n'est cependant pas contraire au principe pur de la neutralité permanente et ne serait pas suffisant pour rendre totalement incompatible le statut de ces états et le pacte de Paris. « Abstraction faite des articles 7 à 9 de la 5^e Convention de la Haye qui concernent le matériel de guerre et l'usage des moyens de communications postales, télégraphiques et téléphoniques, (1) aucun texte n'oblige les neutres à accorder le même traitement aux deux parties belligérantes ni à maintenir avec eux les relations économiques. Sauf en ce qui concerne la liberté du commerce maritime des neutres qui, depuis des siècles joue un grand rôle dans la doctrine relative au droit des gens et dans les traités internationaux, les conditions de ce qu'on appelle la guerre économique ne sont réglées ni par des conventions ni même par des principes positifs établis par la coutume ».

Il y a donc incompatibilité absolue entre les principes du pacte et la neutralité économique, point de vue qui ne détruit pas à lui seul l'état de neutralité permanente qui n'est pas tenu dans ce domaine à une neutralité rigoureuse.

III. ACTION ARMÉE. — En principe le Pacte de Paris n'ex-

(1) Message du conseil fédéral, 4 août 1919.

clut pas absolument la guerre. Après avoir épuisé tous les procédés de conciliation et d'arbitrage, il sera possible à un état d'avoir recours aux armes. On peut d'après le Covenant distinguer deux espèces de guerre.

Aucune des parties contractantes ne peut se faire justice à elle-même sans recours aux offices internationaux, sous peine d'être déclarée rebelle et passible des mesures de sanctions générales.

Conformément à l'article 12, s'il s'élève entre les parties contractantes. « Un différend qui n'aurait pu se régler par les procédés ordinaires de la Diplomatie, elles ne devront en aucun cas recourir à la guerre sans avoir préalablement soumis les éléments du différend à une enquête confiée au conseil exécutif ou à un arbitrage. De plus elles devront attendre 3 mois après la recommandation du conseil, ou la sentence des arbitres. Elles ne devront jamais recourir à la guerre contre tout membre de la société qui se conformera à la sentence des arbitres ou à la recommandation du Conseil exécutif. Dans tous les cas prévus par cet article la sentence des arbitres sera rendue dans un délai raisonnable et la recommandation du Conseil exécutif interviendra dans les 6 mois du jour où il sera saisi du litige ».

L'article 13 dit en outre que toutes les fois que tout différend susceptible de solution arbitrale, après avoir sans succès essayé de le régler par la voie diplomatique, devra être soumis en totalité à l'arbitrage devant la cour de justice internationale instituée par l'article 14.

Les cas non susceptibles d'arbitrage, article 15, devront être portés devant le conseil exécutif.

Celui-ci fait une enquête, rédige un rapport, et conclut à une recommandation ou énoncé d'une solution du différend.

Sur requête d'une des parties ou des parties, la recommandation peut être portée à l'examen de l'assemblée des délégués.

Si le rapport est accepté à l'unanimité des états non intéressés au différend, il s'ensuit qu'aucune des parties ne peut recourir à la guerre pour autant que l'autre partie, satisfait aux obligations du rapport.

L'exécution du rapport est abandonnée aux parties à celle d'abord qui doit la première en exécuter les obligations et ensuite à l'autre qui peut, après 3 mois, la contraindre à l'exécution effective.

Si l'une des parties, l'autre ayant commencé à exécuter les clauses prescrites par le rapport, commence les hostilités, elle encourt les sanctions collectives de l'article 16.

Si l'unanimité n'est pas obtenue les parties jouissent d'une liberté complète après un délai de 3 mois, elles peuvent donc alors recourir à la guerre.

L'état de guerre existe alors entre les parties en cause mais non à l'égard des autres états, point qui deviendrait nettement en contradiction avec l'article 12 qui prescrit pour chaque état une procédure déterminée avant qu'on puisse recourir à la guerre. « Le fait qu'un conflit entre deux états n'a pu être liquidé à l'unanimité ne peut pas

libérer des états tiers des obligations que leur impose l'article 12. »

Si un état veut se placer aux côtés d'une des parties, il faut qu'il soit placé comme partie litigante pendant la procédure ou bien il doit avoir recours à une procédure nouvelle.

En résumé donc, il peut y avoir guerre tolérée par la Société des Nations, conformément aux prescriptions du pacte de Paris : I. Au cas où l'exécution est abandonnée après le délai de 3 mois à la partie qui n'obtient pas satisfaction ; II. Au cas où l'unanimité n'est pas obtenue.

Donc puisqu'il peut y avoir des actions armées tolérées, il peut y avoir dans ce cas, neutralité des autres états, mais ce sera une situation conforme à la Société qui elle-même restera neutre. Le neutre à titre permanent, dans ce cas le sera au même titre que tous les autres membres et il n'y a dans cette hypothèse aucune disposition en faveur ou contraire à ce genre de neutralité perpétuelle...

Un deuxième procédé d'action armée d'après le pacte de Paris consiste dans les mesures d'exécution que la ligue prend contre tout état réfractaire.

Tous les moyens d'arrangements épuisés par la ligue elle passe à la coercition après les délais de réflexions aux récalcitrants : 6 mois de procédure de conciliation et 3 mois après le jour de la sentence des arbitres ou de la recommandation du Conseil exécutif ou du prononcé de la Cour internationale, alors intervient la mise au ban de l'humanité. Dans ce cas, dit le document, article 16 « tous les

membres de la Société s'engagent à rompre immédiatement avec lui toutes relations commerciales ou financières, à interdire tout rapport entre leurs nationaux et ceux du membre de la Société en rupture de pacte et à faire cesser toutes communications financières, commerciales ou personnelles entre les nationaux de cet état et ceux de tout autre état membre ou non de la Société. En ce cas le Conseil a le devoir de recommander aux divers gouvernements intéressés les effectifs militaires navals ou aériens par lesquels les membres de la Société contribueront respectivement à la constitution des forces armées et à faire respecter les engagements de la Société.

De même dans le cas où la ligue ou un de ses adhérents se trouverait en butte à une agression d'un état étranger, des mesures analogues seraient prises.

Nous avons vu que dans ce cas, la neutralité économique était impossible, fait qui d'ailleurs n'est pas en contradiction avec les principes de neutralité permanente, mais dans ce régime de sanctions tout état devant participer aux mesures générales doit agir conformément aux décisions de la Société et on trouve là en tant que principe, un point en contradiction avec la neutralité permanente. Il ne peut y avoir de neutres devant le crime, le gendarme qui conduit le malfaiteur en prison, le bourreau qui fait tomber sur le cou de l'assassin le couteau de la guillotine, font une mesure d'exécution conforme aux lois de la Société, de même dans le domaine international, en cas de mesure contre un état apache tout membre sociétaire doit y participer : ce n'est pas

la guerre c'est une mesure d'exécution et de police générale.

D'après l'article 16, en dernier lieu, les parties contractantes conviennent d'accorder sur leurs territoires le passage aux forces de toutes les parties contractantes dont la coopération protège les signataires du pacte. Dans ce cas de plus, la neutralité perpétuelle impliquant l'inviolabilité du territoire constitue un nouveau cas d'incompatibilité avec les dispositions du covenant. Il ne pourra y avoir d'exceptions que dans des cas spéciaux comme pour la Suisse par exemple, à qui on accorde une situation spéciale, en raisonnant sur des avantages de faits bilatéraux que la ligue et le pays peuvent en tirer.

En résumé donc, il ne peut y avoir de neutralité contre la Société des Nations, la neutralité permanente ne peut subsister qu'en cas de guerre tolérée, mais c'est alors le cas de tous les autres états et en cas de sanctions, il doit y avoir une participation égale de tous :

UN CONTRE TOUS, TOUS CONTRE UN.

b) *En fait*. — D'autre part, en quittant le raisonnement juridique pur et en raisonnant en fait, nous voyons que certains cas peuvent être tolérés.

L'article 21 est ainsi conçu : « Les engagements internationaux tels que les traités d'arbitrage, et les ententes régionales, comme la doctrine de Monroe, qui assurent le maintien de la paix ne seront considérés comme incompatibles avec aucune disposition du pacte. » Certains cas de neutralité comme celle de la Suisse que nous examinerons tout à l'heure, constituent un engagement international pour

le maintien de la paix conforme à l'article 21 du pacte. Il peut donc y avoir tolérance pour un cas spécial dont la ligue elle-même peut tirer avantage.

Nous constatons donc que juridiquement comme principe, pacte de Paris et neutralité permanente sont contradictoires, mais en fait certains cas constituant des engagements pour le maintien de la paix, peuvent en fait être tolérés.

B. — *Neutralité occasionnelle*

Cette neutralité déjà définie est celle de tout état qui reste étranger au conflit soit tacitement, soit à la suite d'une déclaration notifiée par voie diplomatique aux autres puissances et états belligérants.

Il est évident qu'elle est en contradiction avec les principes de la Société des Nations. En cas de guerre tolérée, il peut bien y avoir neutralité, nous l'avons vu, mais d'accord en somme avec la ligue, qui elle-même reste spectatrice du conflit, dans les cas étudiés plus haut.

Quant aux éventualités de guerres d'exécution, il ne peut y avoir de neutralité contre la Société, chaque membre devant participer aux diverses mesures présentes.

D'après l'article 13 du pacte, l'état qui a troublé la paix se trouvera en état de guerre vis à vis de tous les membres de la Société. La devise que M. Edgar Milhaud applique à la Société des Nations est : « Un contre tous, tous contre un. » Sous ce régime, il n'y a pas place pour des déclara-

tions occasionnelles de neutralité et tous les états doivent marcher contre le récalcitrant.

CONCLUSION

En résumé donc, en analysant les deux principes, nous pouvons conclure que :

I. Pour le cas de neutralité perpétuelle ;

a) En raisonnant en droit pur, il y a incompatibilité de fond entre les éléments étudiés, du fait que le neutre ne peut contracter que des obligations pouvant s'accomplir en temps de paix, bien que pourtant certains droits soient conformes aux dispositions du pacte : droit d'avoir une armée, une colonie, et même en matière économique, le droit de ne pas conserver la neutralité absolue.

Au point de vue militaire, la neutralité ne sera possible qu'en cas de guerre tolérée, où la ligue elle-même restera spectatrice, tout état devant participer aux sanctions en cas de mesures d'exécution. En conséquence il n'y a pas de neutralité possible par rapport à la ligue.

Nous nous trouvons donc en droit pur en face de deux principes opposés et contradictoires comme fond.

b) Mais en fait, la neutralité pouvant être considérée comme un engagement pour le maintien de la paix pourra subsister pour certains états, pour la Suisse par exemple, lorsque l'Europe et le monde entier y trouvera son avantage. Il pourra alors y avoir place pour une situation « différentielle » un peu spéciale ayant un rôle et une mission particulière.

II. Quant aux neutres occasionnels, ils ne trouvent leur place qu'en cas de guerre tolérée où, spectatrice, la ligue garde elle-même la neutralité. Un membre ne peut pas par une déclaration occasionnelle se soustraire aux mesures générales.

Nous nous trouvons donc dans une période intermédiaire qui tolère encore certaines situations spéciales mais dans la grande évolution dont nous ne voyons que les premiers éléments, Rome n'a pas été bâtie en un jour, y aura-t-il place encore pour des exceptions ? C'est la question que nous examinerons dans le troisième paragraphe en étudiant le régime d'une société parfaite.

§ 3. — NEUTRALITÉ ET SOCIÉTÉ PARFAITE

A. — *Neutralité permanente*

Il nous reste, après la comparaison de l'état de neutralité sous l'ancien et le nouveau régime, à comparer les deux principes dans le dernier stade possible d'un état d'association parfaite, où les peuples souverains, réunis dans une société parfaite, maintiendraient par leur cohésion la paix perpétuelle.

1, Que deviendra d'abord dans ce dernier état le droit de guerre. La guerre n'existerait plus, l'action de police seule serait permise. Tout conflit s'élevant alors serait soumis au juge suprême de la ligue et tout membre s'engagerait par les moyens licites militaires et économiques à faire respecter les engagements par tout état récalcitrant. Désormais

plus de guerre, seules existeraient des sanctions de police internationale.

Ainsi sous ce régime encore problématique et dans le domaine de l'idée, on pourrait constater l'évolution qu'a subie la société toute entière. Lorsque le droit de se faire justice à soi-même fut remplacé par l'obligation du recours à la justice, les actes de violence devinrent des crimes, dit M. E. Milhaud, dans « La Neutralité suisse et la Société des Nations » et les actes de violence au nom de la société pour frapper les auteurs de ces crimes devinrent des châtiements.

Ainsi disparaîtra peut-être de l'humanité la guerre publique lorsque les moyens violents de trancher les litiges entre états ne seront plus admis.

Dans cette ère de paix, l'organisation internationale aura pour mission de réprimer toute agression par les sanctions collectives. La guerre n'existera plus et laissera la place au corps à corps international de la police de la collectivité et de l'état brigand.

Ce serait l'ère de paix réalisant la conception exposée par M. L. Bourgeois à l'Assemblée constitutive de l'association française pour la Société des Nations.

« De même qu'à l'intérieur des états, l'organisation du droit a contenu, réprimé et discipliné dans la plus large mesure les puissances du mal, les forces des nations peuvent, elles aussi, être disciplinées, et au lieu d'être, au hasard des conflits, lancées les unes contre les autres pour la destruction commune, être associées en vue du bien

commun sous la règle supérieure de la solidarité des devoirs et des droits.

Sur quels principes repose l'organisation de la Société des Nations? L'article 16 de la Déclaration des Droits de l'Homme est ainsi conçu : « Toute société dans laquelle la garantie des droits de l'homme n'est pas assurée, n'a pas de constitution ».

La guerre universelle a montré à toutes les nations la nécessité d'avoir, elle aussi, une constitution qui assure à chacune d'entre elles la garantie de ses droits. Les maîtres du droit des gens ont étudié, depuis longtemps les sanctions de caractère pacifique qui pourront être mises à la disposition des nations associées pour imposer le respect des décisions prises à l'état qui violerait le pacte international.

Par des mesures d'ordre diplomatique et juridique, il sera possible, sans tirer l'épée, d'enfermer l'état dissident dans une solution intolérable.

Ces mesures peuvent aller jusqu'à mettre en interdit aussi bien cet état lui-même que les ressortissants de cet état.

2. La neutralité permanente existera-t-elle alors dans ce dernier état d'évolution?

Pour les raisons indiquées, nous avons vu qu'au point de vue principe, la diminution de souveraineté de l'état neutre était incompatible avec le régime de la Société des Nations, au point de vue économique, politique et militaire.

Dans le dernier état du droit, toutes les ressources matérielles et morales de tous les états sans exception doivent être mises à la disposition de la collectivité.

— Fait-on le blocus économique d'un récalcitrant, ce serait un crime de haute trahison vis-à-vis de l'humanité que de faire du commerce avec lui.

— Décide-t-on une action de Police, il faut que la sanction soit immédiate, collective et parfaite.

Tout membre de la ligue doit donc prendre sa part dans l'œuvre commune pour le maintien de la paix. Garder la neutralité dans ce régime serait le faire contre le principe même établi.

3. Aucune situation différentielle ne paraît alors possible sous ce régime où seules existent les actions collectives contre les réfractaires.

Les neutralistes défendent leur cause en préconisant :

1° Les offices de médiation, d'intermédiaire, que leur pays pourrait jouer en cas de conflit. Dans l'état idéal plus de guerre, plus de médiation, seul subsiste le châtiment du coupable par la Société des Nations super-état à qui est confiée la force armée universelle ;

2° Protection des intérêts des ressortissants des états bel-ligérants. Dans un régime de paix perpétuelle, des mesures sévères peuvent être prises contre les nationaux de l'état rebelle. Il ne doit pas y avoir de récalcitrant contre le droit et contre la ligue ;

3° Avantages du service international de la Croix rouge, mais Croix rouge et neutralité sont choses différentes et

dans un régime où la guerre elle-même n'existera plus, la Croix rouge ne trouvera son intérêt que dans une action armée d'exécution et le siège pourra alors se trouver sur le territoire d'un membre quelconque.

La thèse neutraliste n'est pas défendable dans un système idéal où la guerre n'est plus admise, chaque état doit avoir la même souveraineté ainsi que des droits et des devoirs égaux.

B. — *Neutralité temporaire*

Pour les raisons que nous avons indiquées supra, toute déclaration occasionnelle de neutralité devient impossible. Nous avons vu en examinant les rapports de la neutralité et du pacte de Paris l'incompabilité absolue des deux principes qui s'exagère encore à l'apogée du système.

On peut même soutenir que dans un statut parfait, tous les états eux-mêmes sont neutres et que la Société des Nations, personne morale, « Super-Etat Universel », leur donne sa garantie par la force collective qu'elle a seule le droit de mobiliser. Que l'on considère d'ailleurs tous les états comme neutres ou comme activement solidaires dans un règne d'association parfaite, le statut ancien de neutralité perd sa valeur et son intérêt.

Au moment où s'établissent les premières bases d'un régime tendant à la paix perpétuelle réclamé par le président Wilson dans son discours du 27 septembre 1918 : « Avec l'acceptation complète et non équivoque du principe que

les intérêts des plus faibles sont aussi sacrés que les intérêts des plus forts », l'intérêt de la neutralité disparaît, il peut y avoir une place sous le régime du Covenant pour une situation particulière, mais au dernier état possible d'une évolution mondiale tous les états auront les mêmes droits et s'associeront aux mêmes devoirs, le principe de neutralité devra alors disparaître.

« Un contre tous, tous contre un ».

CHAPITRE II

APPLICATIONS AU STATUT HELVÉTIQUE

§ 1. — LA SUISSE

Nous envisagerons la question au point de vue de l'intérêt de la neutralité helvétique et en second lieu de l'entrée de la Confédération dans la Ligue des Nations.

A. — *Neutralité.*

La question de la neutralité suisse intéresse ce pays d'une part et la Ligue des Nations d'autre part. Nous examinerons dans le présent chapitre cette question sous ces deux aspects.

I. *Intérêt de la neutralité pour la Suisse.* — La confédération helvétique, tout « en pensant internationalement », a un intérêt direct à conserver la neutralité perpétuelle à l'heure actuelle.

Quelles sont, à première vue, les raisons qui militent en faveur de la conservation de ce statut ?

a) Peut-être y a-t-il en Suisse encore une certaine méfiance vis-à-vis d'une organisation nouvelle, issue de la guerre à laquelle elle n'a pas participé et qui la fait hésiter

à abandonner une politique ancienne qui a fait ses preuves.

La Société des Nations reste trop encore pour certains esprits une entente élargie pour consolider la victoire des alliés.

On comprend, dans ces conditions, une certaine hésitation à abandonner un statut ancien pour une organisation nouvelle qui n'est pas encore fermement établie.

C'est peut-être un acte de prudence ; mais elle peut être conseillée à ce pays, dans sa politique étrangère, à cause de son aspect géographique et de son histoire entière. La presse étrangère a peut-être trop traité le pacte de Paris d' « assurances contre les accidents et de confédération pour la domination du monde », pour ne pas comprendre l'hésitation de ce pays qui n'a pas été engagé directement dans la lutte mondiale.

D'autre part il y a eu des compromis admis à l'idée de solidarité internationale. L'Amérique réserve sa doctrine de Monroe, d'autres Etats ne croient pas devoir renoncer aux alliances défensives. On comprend dans ces conditions que, méfiante encore, une puissance qui n'a pas pris part à la guerre, par instinct de conservation, désire ne pas sacrifier, de prime abord, une institution qui a fait ses preuves.

b) D'autre part, on sait que la guerre n'est pas exclue du pacte du 28 juin. Quelle serait la situation de ce petit pays, enclavé entre de grandes puissances, participant à une action armée et risquant le complet anéantissement ? Plus que beaucoup d'autres Etats, la Suisse serait obligée de sacrifier d'un seul coup tout son territoire et toute sa population,

n'étant pas comme d'autres puissances, loin du centre d'action des conflits éventuels.

Sa situation géographique augmente donc l'intérêt de la neutralité helvétique, en cas de conflit armé qui, nous l'avons vu, peut encore trouver place d'après les éléments du nouveau statut européen.

c) En dernier lieu, la solidarité ne veut pas dire coopération égale et identique de tous les Etats. La guerre démontre, d'une façon certaine, que tous les Etats, en général, sont intéressés plus ou moins directement dans un conflit, et qu'ils peuvent être entraînés les uns à la suite des autres. Mais il est évident qu'il faut tenir compte dans la participation de chaque puissance, du rôle qu'elle peut y jouer ; et, par sa situation au milieu de l'Europe, la Suisse a intérêt à conserver sa neutralité, juste à bien des points de vue, tant à son point de vue personnel pour les motifs indiqués, qu'au point de vue des autres puissances, pour les raisons que nous allons examiner.

II. — *Intérêt de la neutralité suisse pour la Société des Nations.* — La situation de « neutralité différentielle » de la Suisse peut en second lieu présenter une utilité pour la Ligue des Nations en général.

a) Nous avons vu le rôle que la Suisse peut jouer dans un conflit, qui peut occasionnellement se produire dans le cas d'une intervention armée de la Ligue.

La grande guerre n'a-t-elle pas montré le rôle que ce pays pouvait jouer dans une Europe ensanglantée. Point n'est besoin d'insister sur les services qu'a rendus cette

terre de refuge des malades et des prisonniers où le devoir a été compris par tous, terre hospitalière qui a compris sa mission en cherchant à atténuer la souffrance, en restant un trait d'union entre les nations.

b) « *Inter arma caritas* » a-t-on dit. L'emblème de la Suisse a une croix et il est utile au point de vue international de conserver pour la société une terre de refuge, en cas de conflit armé. Le comité central peut être appelé en cas de guerre à correspondre avec les deux parties belligérantes : cette correspondance est facilitée sur une terre neutre. Le 6 juillet 1906, les plénipotentiaires de trente-cinq états ont pris avant de se séparer cette décision : « Par hommage pour la Suisse, le signe héraldique de la croix rouge sur fond blanc, formé par interversion des couleurs fédérales, est maintenu comme emblème distinctif du service sanitaire aux armées ».

On connaît le rôle que ce service joua pendant la guerre et qui pourrait encore le cas échéant avoir son utilité pour la ligue sur un territoire neutralisé.

c) En dernier lieu, Genève a été choisie comme siège de la ligue. Dans l'intérêt de l'association, peut-être vaut-il mieux que les déterminations devant tendre à maintenir la paix générale soient prises sur un territoire inviolable. Une organisation tendant à assurer la paix peut fort bien avoir son siège sur un territoire en dehors de toute guerre.

Il est vrai, et c'est l'opinion du Colonel Feyler, que, en cas de guerre, le conseil exécutif de la ligue peut être appelé à faire de la Suisse le G. Q. G. des années de la ligue. En

ce cas c'est dans ce pays que seraient prises les décisions contre un état en rupture de pacte, et dans ce cas également devraient être prises des mesures de police et de précautions d'ordre militaire. Y aurait-il alors compatibilité entre cette situation et la neutralité ? Ce cas peut se produire, mais est-il certain que dans ce cas le G. Q. G. de la ligue ne serait pas ailleurs, et y a-t-il là un argument suffisant pour contrebalancer les avantages généraux que la ligue peut trouver dans le statut spécial helvétique.

Il paraît juste dans ces conditions, de conclure en rappelant les paroles de M. Georges Wagnière : « Ainsi dit-il, la Suisse est un trait d'union entre les nations » (1). C'est ce qu'on ne cesse de nous répéter dans d'innombrables congrès internationaux, où des orateurs de tous pays exposent à l'envi quels sont les devoirs de la Suisse. Pour les uns, elle est un laboratoire où se pratiquent des expériences politiques et sociales, pour les autres elle tend à devenir le centre des futurs Etats-Unis d'Europe, pour ceux-ci elle est, au milieu de l'Europe armée et défiante, une terre de repos, de paix et de délassement, pour ceux-là, une gouvernante, le doigt en l'air, la bouche pleine de conseils et d'admonestations... « Il faut, ajoute-t-il, qu'il y ait en Europe un coin de terre où le commandement d'amour donné à l'humanité ait encore un sens... »

Pour la Suisse et pour la ligue, une situation spéciale accordée à la Confédération Helvétique paraît intéressante.

(1) La Suisse parmi les nations (Conf. du 30 mars 1916).

C'est en somme le résultat d'une balance entre les avantages que l'on pourrait retirer de l'intervention militaire de la Suisse ou de son rôle international et philanthropique. Les arguments semblent pencher en faveur de cette dernière hypothèse et la guerre européenne n'est-elle pas une démonstration pour le cas de cette terre qui, a dit Victor Hugo : « La première alluma sa lampe dans la nuit ».

III. *En conséquence, justification d'une situation spéciale.* — Dans ces conditions, dans l'intérêt général il peut y avoir compatibilité entre les principes du pacte de Paris et une situation spéciale faite à la Suisse.

A) Ce statut consisterait donc en un état de neutralité permanente, reconnue par l'article 433 du traité de paix, neutralité purement d'ordre militaire consistant à la non participation aux conflits tolérés et aux guerres d'exécution.

B) Inviolabilité du territoire suisse, le droit de passage serait refusé aux troupes belligérantes, la Suisse restant en cas de guerre, une barrière morale entre les puissances.

C) Le rôle de l'armée serait borné à la défense du territoire helvétique où seraient concentrées les organisations de paix telles que le siège de la Croix Rouge, l'agence des prisonniers de guerre, le siège de la ligue. Son rôle pourrait être de protéger même cette organisation de paix. On a dit que, si le siège des armées de la ligue était au siège de la société, la Suisse deviendrait le G. Q. G. militaire, statut non compatible avec sa non participation au conflit, mais

cette coïncidence est trop problématique pour en tenir compte dans les revendications de ce pays.

Une situation de neutralité « différentielle » peut donc être faite à la Suisse au point de vue militaire. Peu importe le nom juridique que l'on peut lui donner, si elle s'adapte aux exigences de la ligue et du pacte du « Covenant. »

Le médecin qui applique un remède nouveau, s'occupera d'abord des conséquences qu'il peut avoir sur le corps humain et de l'utilité directe qu'il peut y avoir pour celui-ci, avant de se préoccuper de sa compatibilité avec les anciennes théories médicales.

N'en est-il pas de même pour la cause qui nous intéresse et ne vaut-il pas mieux raisonner en fait, qu'en droit pur ? A une organisation nouvelle, ne peut-on appliquer un régime nouveau ?

Nous allons voir après cette courte justification les étapes principales conduisant depuis la guerre la Confédération helvétique au maintien de sa neutralité.

IV. *Évolution vers le maintien du statut de neutralité.*

— Nous avons vu le rôle de la Suisse par rapport à la Société des Nations, qui peut d'ailleurs justifier une situation spéciale. Le petit peuple montagnard qui déjà depuis la guerre de trente ans, avait eu la même maxime de libre politique, devait la poursuivre pendant la guerre et les négociations.

« Au sein des nations, a dit David Jayne Hill, dans la Reconstruction de l'Europe, les peuples doivent apprendre

à penser internationalement. Cependant chacun poursuit un idéal propre en même temps que le but commun. »

Nous avons vu l'origine de la neutralité suisse aux Congrès de Vienne et de Paris, consolidée ensuite en quelque sorte en 1848, date de la révision de la constitution où la neutralité devient un principe constitutionnel. La Suisse reste toujours sous la garantie des puissances mais s'affranchit en quelque sorte du protectorat et de la surveillance des grandes nations. « L'article 74 (6) place toutes les mesures relatives au maintien de l'indépendance et de la neutralité suisse dans la compétence exclusive de l'assemblée fédérale » émancipant en quelque sorte la Suisse de l'influence étrangère.

Nous arrivons à l'époque de la grande guerre. Pendant le gigantesque conflit européen, la Suisse a maintenu sa neutralité au prix des plus lourds sacrifices. Tout d'abord le gouvernement fédéral remit aux puissances la note suivante :

« En vertu du mandat spécial qui vient de lui être décerné par l'assemblée fédérale, le Conseil fédéral déclare formellement qu'au cours de la guerre qui se prépare, la confédération suisse maintiendra et défendra, par tous les moyens dont elle dispose, sa neutralité et l'inviolabilité de son territoire, telles qu'elles ont été reconnues par les traités de 1815. Elle observera elle-même la plus stricte neutralité vis à vis des belligérants. »

En conséquence, l'élite, le landwehr, le landsturm, c'est-à-dire tous les hommes valides de vingt à cinquante ans,

montèrent la garde pour défendre le pays et même dans l'intérêt de l'Europe et de l'humanité.

C'est en effet ce qu'affirme le Journal de Genève du 1^{er} août 1917. « La puissance militaire qui posséderait le Gothard, serait la maitresse du monde, elle n'aurait besoin pour le dominer que de se maintenir. Contre elle, personne ne pourrait rien. La neutralité suisse a été la sauvegarde de l'Europe.

Si nous avions faibli, si notre armée avait cessé la garde de nos frontières, ou si elle était allée les défendre au loin, qui sait quel conquérant dicterait aujourd'hui du haut de nos cîmes la loi aux peuples. »

La Suisse a donc pendant plus de quatre ans mobilisé ses hommes, maintenu ses frontières et contracté, en conséquence, comme l'a déclaré M. le Conseiller Fédéral Motta, chef du département des finances, une dette, qui pèse du même poids sur les épaules du peuple suisse que jadis sur celles du peuple français l'énorme indemnité de guerre exigée de l'Allemagne en 1871.

La Suisse défendit donc sa neutralité pendant la guerre au prix de grands sacrifices, dans son intérêt et dans celui de l'Europe entière.

Voyons comment la politique générale de ce pays fut, pendant la période d'hostilités et la période de négociations, orientée vers le maintien du statu quo au point de vue de la neutralité.

Déjà en 1917 se manifestent les mêmes tendances. Le 1^{er} Juin 1917, le Conseil fédéral prit la décision d'envoyer

aux Etats-Unis une délégation spéciale de trois membres, qui devait accompagner le nouveau ministre suisse à Washington et éclairer « l'opinion américaine sur la situation du pays, au milieu de la tourmente européenne ». Dans les différents entretiens que M. William Rappart eut avec M. Wilson en particulier, spécialement le 1^{er} Novembre 1917, et avec d'autres hommes d'état américains, il s'efforça de montrer l'origine, la nécessité et l'utilité de la neutralité suisse et le rôle qui pourrait lui être assigné dans une Europe régénérée et renouvelée. (1)

Conformément à son idéal général, le conseil fédéral le 4 mai 1918, décida de nommer une commission consultative pour étudier la question de l'avenir de la Suisse et la question de la ligue des Nations. En Septembre 1918, le Conseil fédéral nomma une commission de dix-huit membres, présidée par M. le Conseiller fédéral Calonder, chef du département politique, et M. le Professeur Max Huber, conseiller juridique du département rapporteur de la commission.

La dite commission rédigea un projet élaboré et discuté en séance plénière du 7 au 13 Janvier 1919 et examina le projet de pacte, la question de la neutralité et ses rapports avec la ligue des nations.

Ce pacte maintenait la neutralité de la Suisse, d'après l'article 6.

Article 6. « Les institutions permanentes de la ligue des

(1) William Rappart. *Mission suisse aux Etats-Unis.*

nations et celles de la Croix Rouge internationale ont leur siège sur le siège de la CONFÉDÉRATION SUISSE dont la neutralité perpétuelle est reconnue ainsi que sur le territoire des états ci-après énumérés, qui par leur histoire et leur politique de paix, offrent également des garanties durables d'impartialité. Le territoire de ces états est inviolable et restera toujours en dehors des hostilités, tant au cas de guerres auxquelles participeraient des états ne faisant pas partie de la ligue des nations qu'au cas où des mesures d'ordre militaire devraient être prises par la ligue elle-même pour assurer le respect du droit et le maintien de la paix. »

Telle est une première manifestation officielle de la continuation de la politique neutraliste suisse.

Le memorandum du 8 Février 1919 en est une nouvelle. Ce message affirme à nouveau le désir de rester neutre en indiquant les raisons qui militent en faveur du maintien du statut.

De même dans la conférence des neutres du 20 Mars 1919, qui réunit les délégués de treize états, la délégation suisse affirme les mêmes tendances.

On objecta aux désirs de la Suisse, l'intérêt que la ligue pourrait avoir à obtenir le passage des troupes à travers son territoire contre un état « en rupture de pacte ». Une mission suisse surmonta cette difficulté. M. le Conseiller fédéral Calonder et M. Ador constatèrent dans les divers entretiens qu'ils eurent avec les représentants des puissances intéressées que la situation « différencielle » de la

Suisse était comprise, que le maintien du statu quo paraissait possible.

Le Sénat américain, voué à son ancienne politique : « L'Amérique aux Américains » était arrivé à faire maintenir la Doctrine de Mouroë comme engagement pour le maintien de la paix. Le Président Ador, accouru le 28 Avril à Paris, au moment de l'adoption du pacte, obtenait des hommes d'état la certitude que la neutralité de la Suisse bénéficierait de l'Article 21 du pacte, à l'instar de la Doctrine de Monroë.

La série d'entretiens et de négociations aboutit à l'article 435 du traité de paix, déjà reproduit dans la 2^e partie, la neutralité de la Suisse étant d'ailleurs considérée comme un engagement pour le maintien de la paix.

Depuis la signature de la paix la Suisse lutte pour le maintien de son statut de neutralité, comme état membre de la Ligue.

Le 14 octobre 1919, le Conseil Fédéral présenta à l'Assemblée Fédérale un projet tendant au maintien de la neutralité Suisse reconnue par tous les signataires du Traité de Paix comme engagement destiné à assurer la paix et abandonnant en échange la neutralisation de la Savoie du nord.

Le texte fut approuvé intégralement par l'Assemblée Fédérale. Au cours des négociations sur l'entrée de la Suisse dans la Société des Nations, la thèse Helvétique fut reconnue.

Un mémorandum fut adressé au Conseil suprême par le Gouvernement Suisse sur la neutralité et la Société des

Nations. Le Conseil en prit connaissance le 28 décembre dernier.

Une série de notes furent échangées entre la Suisse et le Conseil suprême. Le texte définitif sur la question fut adopté par le Conseil Fédéral le 13 janvier 1920.

Le Conseil national le vota le 3 mars par 115 voix contre 55.

La thèse Suisse fut ensuite reconnue par le Conseil suprême, la Suisse pourra donc entrer comme état neutre dans la Ligue des Nations.

B. — *La Ligue des Nations*

1. *Conditions que devait remplir la Ligue pour que la Suisse et même tout neutre en général puisse donner son adhésion.* — Les conditions que doit remplir la Ligue des Nations pour qu'un état neutre et même un état quelconque accepte d'en faire partie sont d'abord le droit de libre disposition de tous les peuples et l'égalité de toutes les nations grandes et petites.

A) La première de ces deux conditions est admise, d'après les nouveaux éléments de la refonte du monde. C'est en effet vers le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes qu'ont tendu toutes les aspirations de Wilson et de l'entente en général.

B) C'est aussi, en second lieu, vers l'égalité juridique de toutes les nations que tendent les principes de la Ligue et

c'est la seconde condition pour que la Suisse puisse donner son adhésion.

C'est l'aube de cette période d'égalité et de liberté des peuples que M. Gustave Ador, peu de temps avant la paix saluait avec allégresse en ces termes : « Les rayons lumineux du soleil de liberté et de justice ont déchiré les lourds et épais nuages qui assombrissaient notre ciel depuis plus de quatre ans. On peut aujourd'hui annoncer avec joie et reconnaissance l'avènement prochain d'une paix définitive, telle que l'a entrevue et proclamée l'illustre président Wilson. Avec son haut idéal et une admirable clairvoyance, il a jeté dans le monde une semence qui lèvera et dont nous saluerons bientôt l'éclosion pour le plus grand bien de l'humanité.

« C'est pourquoi, saluant la victoire des alliés, nous pouvons nous associer sans arrière pensée à la joie de toutes ces populations qui vont être appelées à manifester librement leur volonté. Je pense à la Pologne, à la Serbie, à toutes ces contrées assujetties depuis trop longtemps à un joug qui leur pesait.

« Je comprends la joie de l'Italie qui voit se réaliser toutes ses espérances et dont la Vénétie et les villes de Lombardie avec leur richesses artistiques, patrimoine de l'humanité, ont été définitivement libérées.

« Je comprends l'allégresse de la France recouvrant l'Alsace-Lorraine dont elle était séparée depuis 50 ans, l'allégresse de la loyale et héroïque Belgique recouvrant

son indépendance et son intégrité après tant de souffrances courageusement supportées ».

C) En troisième lieu il fallait que la Ligue fournisse à chaque peuple des garanties de sécurité, assure en quelque sorte les peuples libres contre l'agression ou la violence. Cette condition semble se réaliser par le régime des sanctions établies.

D) En dernier lieu la décision d'écarter l'Allemagne de la Ligue et de lui livrer une lutte économique après la paix eut été de nature à motiver l'abstention de la Suisse.

M. William Rappart, dans l'entretien qu'il eut avec le Président Wilson le 4^{er} novembre 1919, rapporte les craintes de la Suisse à ce sujet :

« La constitution d'une Ligue Internationale, en effet, d'où seraient exclus les adversaires actuels des Etats-Unis, plongerait notre pays dans le plus cruel embarras. Le projet d'une Société des Nations, c'est-à-dire de l'extension au monde du principe fondamental de la Confédération Helvétique, ne pourrait évidemment rencontrer chez tous les vrais Suisses qu'une approbation enthousiaste. Mais la rupture des relations économiques avec l'empire voisin qui était depuis longtemps à la fois notre principal fournisseur et notre principal client, apparaîtrait sans doute à beaucoup comme une impossibilité matérielle.

« M. Wilson me répondit : « Je comprends fort bien cette difficulté. Mais, soit dit sans intention de vous désobliger, l'attitude de la Suisse en cette affaire importe, en somme, assez peu, même pour elle. Car, qu'elle devienne ou non

membre de la Société des Nations, aucun de ses voisins ne songerait à l'attaquer. Et si le malheur voulait qu'elle fût jamais l'objet d'une agression de la part de l'un d'entre eux, tous les autres accoureraient en tout cas à son secours ».

« Aussi rassurante que soit cette déclaration au point de vue militaire, elle ne suggère évidemment aucune solution de l'angoissant problème économique que poserait à notre pays la formation d'une Société des Nations d'où l'Allemagne demeurerait exclue (1) ».

Ce motif n'existe plus puisque l'Allemagne vaincue, soumise aux volontés alliées, ne sera pas combattue par une lutte économique.

Le pacte de Paris correspond donc au régime de liberté et d'égalité des nations et n'offre aucune exigence contraire à l'adhésion du peuple Suisse.

II. *Intérêt pour la Suisse d'en faire partie.* — Quels sont en particulier pour la Suisse les avantages à faire partie de l'association ?

a) Tout d'abord au point de vue de la garantie de sa neutralité, la Suisse trouve peut-être un premier avantage à adhérer au pacte. C'est l'opinion de M. Schultess dans son discours prononcé à Saint-Gall et c'est aussi la tendance du Message du Conseil fédéral suisse du 4 août 1919.

La Société des Nations pourrait être moins disposée à respecter le statut helvétique si la Suisse était un état non sociétaire et l'état en rupture de pacte serait peut-être enclin à ne pas en tenir compte.

(1) Mission Suisse aux Etats-Unis, p. 35-36, cité par E. Milhaud.

« La Société (art. 12 et 17) promet à ses membres en cas d'agression sa garantie qui pourrait être difficilement étendue à un état réfractaire (art. 12).

C'est seulement en étant membre de l'association que l'on peut invoquer les articles 12 et 17.

Il peut y avoir évidemment une certaine aggravation des risques en cas d'action commune, au point de vue des sanctions collectives, c'est la part de risques minimales que tout état neutre prend à sa charge dans la coopération vers l'idéal commun. Au point de vue de la garantie générale, le fait d'être membre de la ligue paraît être un avantage pour la Confédération.

C'est dans ce sens que parle le Message du Conseil fédéral « Membre désolidarisé de la Société, nous serions dans une situation équivoque vis à vis d'elle et nous ne serions pas en meilleure posture vis à vis de son adversaire avec lequel nous verrions toutes nos relations rompues de fait, par suite du blocus collectif exercé autour de nous contre lui ».

b) Ne faisant pas partie de la Société, d'autre part, la Suisse dont la neutralité a été reconnue par le traité de paix serait vraisemblablement respectée dans son intégrité, mais il pourrait s'en suivre pour elle un isolement du reste du monde.

« Cela se produirait très probablement, dit M. Schultess, car les fondateurs de la Société des Nations ne comprendraient pas que la Suisse, jusqu'ici foyer de tous les efforts internationaux, le pays qui a toujours cherché à rapprocher

les peuples, voulût se soustraire à la première tentative générale et vaste d'une union des peuples ».

C'est aussi l'isolement de la Suisse que M. Ador signale en cas d'abstention dans le discours qu'il a prononcé à l'occasion de la fête du centenaire de Gottfried Keller, organisée par le cercle de lecture de Hottingen.

« L'abstention serait un suicide et la méconnaissance du rôle que la Suisse peut, à bon droit, espérer d'exercer dans la Société des Nations. Sans beaucoup d'optimisme, beaucoup de confiance et de foi, on ne peut rien édifier. Nous aurions tout à perdre à nous enfermer dans un superbe isolement, tandis que de très belles perspectives nous sont ouvertes, si nous concourons loyalement à la réalisation des grands problèmes que la Société des Nations se propose de solutionner. J'ai trop d'ambition pour ma patrie, trop de confiance dans le sens droit et le jugement sain de notre peuple, pour admettre un seul instant que la Suisse puisse ne pas faire partie d'une association qui poursuit un but aussi noble et aussi élevé que celui dont les bases ont été posées par le président Wilson ».

c) Cet isolement, la Suisse l'éprouverait certainement dans le domaine des relations internationales si elle restait étrangère à la ligue. La Société des Nations est appelée à servir d'intermédiaire entre les états, celui qui n'en fera pas partie « sera placé dans le cas le plus favorable, en présence de faits accomplis, mais il devra plutôt s'attendre à ce que certaines réglementations internationales de l'avenir et peut-être du passé lui demeurent interdites ».

d) Au point de vue de la législation internationale du travail, la réglementation générale dans chaque pays faisant partie de la Société est également une des premières bases du pacte. Il a même été concédé un siège pour la Suisse dans la première conférence. Le contrôle des engagements pris sera ainsi assuré au point de vue de la réglementation générale des lois protectrices de l'enfant, de la femme et de la limitation de la durée du travail. C'est aussi cet intérêt spécial que montre le discours de M. Schultess, dans lequel il dit : « Je n'ai pas besoin de souligner l'intérêt immense qu'a la Suisse à une réglementation internationale du travail. Pour des raisons d'ordre politique, notre pays doit désirer que la protection ouvrière établie par lui soit appliquée le plus possible dans l'ordre international, afin que l'étranger ne puisse pas faire une concurrence ruineuse à notre industrie. La Suisse désire aussi, au point de vue moral, coopérer à cette grande œuvre internationale. Or, elle ne pourra le faire qu'en adhérant à la Société des Nations ».

e) Les membres de la Société prendront également des dispositions « pour le maintien de la liberté des communications et du transit, ainsi que pour un équitable traitement du commerce de tous les membres de la Société. L'intérêt des relations avec l'étranger est de premier ordre dans ce domaine pour la Suisse, pays au centre de l'Europe. La ligue des nations ne resterait-elle pas sourde à ses désirs, si elle se trouvait en face d'un pays récalcitrant ?

Dans la question de l'établissement du régime douanier

le fait d'en être membre a également son importance et exposerait le pays à la manifestation de tendances protectionnistes défavorables à l'extension des relations commerciales avec l'étranger.

A ces divers points de vue, se manifeste l'importance pour la Suisse et même pour tout pays en général de faire partie de cette nouvelle organisation internationale qui placerait l'état réfractaire dans une situation d'isolement défavorable au point de vue de la garantie collective des puissances, et des relations sociales, politiques et commerciales.

Ainsi la Suisse, berceau de la démocratie et des idées de liberté, paraît avoir un intérêt direct à faire partie de cette première ébauche de pacte qui conduit l'humanité toute entière vers un régime de paix.

III. *Entrée de la Suisse dans l'association.* — Il est difficile de montrer les échelons conduisant la Suisse vers l'adhésion à la ligue des nations. Il n'y a pas, comme pour la question de la neutralité, d'étapes marquées et à l'heure actuelle on ne peut que « cristalliser » ce travail à une époque.

L'opinion des cantons de la Suisse romande était certainement favorable mais il n'en était peut-être pas de même dans tous les milieux de la Suisse allemande. Le Conseil fédéral, par les divers discours prononcés par ses membres, tels que ceux cités plus haut et par son memorandum de février 1919, se montra nettement favorable à l'adhésion.

Les chambres fédérales furent convoquées en session pour

l'examen de la question dans la deuxième quinzaine de novembre.

Le 16 le groupe radical demanda l'adhésion sous réserve de la signature du traité par 5 grandes puissances.

Le 19 le Conseil national vota l'adhésion par 120 voix contre 43 et le 21 le Conseil des états par 33 voix contre 6 vota dans le même sens.

Le 13 janvier, le Conseil fédéral adopta le texte définitif à envoyer au Conseil suprême. Celui-ci, après examen, conclut dans un sens favorable et le 3 mars le Conseil national adopta par 115 voix contre 55 l'arrêté fédéral portant adhésion de la Suisse à la Société des Nations.

Le vote populaire qui devait décider en dernière analyse eut lieu le 16 mai. Pour qu'il soit affirmatif, il fallait la majorité du peuple et des cantons; une grande agitation régnait dans la presse à cette occasion, les socialistes faisaient bloc contre l'accession, et tous les autres partis se montraient divisés. Le Conseil fédéral et l'Assemblée fédérale restaient cependant favorable à l'entrée dans la ligue.

L'accession fut finalement adoptée par 410.000 voix contre 310.000 et par 11 cantons 1/2 contre 10 cantons 1/2. Les cantons de Berne, Lucerne, Olwald, Wiedwal, Fribourg, Appenzell, Rhodes extérieures, Grisons, Thurgovie, Tessin, Vaud, Valais, Neuchâtel, Genève se prononcèrent pour l'adhésion.

Les cantons de Zurich, Uri, Swyz, Glaris, Lug, Soleure, Bâle-ville, Bâle-campagne, Schaffouse, Appenzell, Rhodes intérieures, Saint Gall, Argovie se sont prononcés contre.

La Suisse a donc affirmé sa volonté de faire partie de la grande œuvre mondiale et de ne pas se confiner dans un isolement néfaste.

Elle a d'ailleurs un rôle spécial à jouer et peut, disait encore dernièrement M. le professeur Ch. Borgeaud, « devenir l'Etat central, inviolable comme le sanctuaire de Delphes, dans la Grèce ancienne, où les belligérants ulcérés de la guerre mondiale viendront unir leurs efforts, en pays perpétuellement neutre, pour qu'elle ne recommence jamais. »

§. 2. — LA SAVOIE

Nous avons examiné dans l'étude historique, la situation juridique de la Savoie du nord. Le statut de ce pays a été réglé par les traités suivants que nous rappelons ci-dessous.

1. Le protocole de Vienne du 29 mars 1815 et l'acte final du Congrès de Vienne du 9 juin 1815, article 92 ;

2. L'acte d'accession de la diète helvétique aux décisions du Congrès de Vienne du 12 août 1815 ;

3. Le protocole du 3 novembre 1815 du Congrès de Paris, relatif à l'extension de la neutralisation de la Savoie aux provinces d'Annecy et de Chambéry, article 4 ;

4. Le traité de Paris du 20 novembre 1815, article 3 ;

5. La déclaration du 20 novembre 1815, par laquelle les puissances ont assimilé la neutralité de la Savoie à celle de la Suisse ;

6. Le traité de Turin du 16 mars 1816, article 7. ;

7. Le traité de Turin du 24 mars 1860, article 2.

Nous avons vu ensuite les modifications apportées à la situation de ce pays par l'article 435 du traité de paix, stipulant l'abrogation de la neutralisation de la Savoie du nord et le règlement des zones d'un commun accord entre la France et la Suisse.

Les réserves relatives au maintien des zones franches de la Haute-Savoie et du pays de Gex, dont la confédération a demandé l'insertion dans sa note du 5 mai au gouvernement français, montrent clairement les intentions du gouvernement fédéral de défendre les avantages économiques assurés par les anciennes conventions.

Le 14 octobre 1919, le Conseil fédéral adressa à l'Assemblée fédérale un message proposant d'adopter les dispositions contenues dans l'article 435 du traité de paix.

En réponse à cette note, l'Assemblée fédérale décréta l'abrogation de la neutralisation de la Savoie du nord et le désintéressement des puissances signataires des traités de 1815 relativement aux accords à intervenir entre le gouvernement fédéral et le gouvernement français pour le règlement du régime des zones franches de la Haute-Savoie et du pays de Gex.

La question du régime spécial de ces territoires n'a pas fait de progrès depuis l'automne 1919.

A la fin de janvier 1920 une commission franco-suisse se réunit à Paris pour examiner le problème, mais n'aboutit à aucune solution définitive.

Le Conseil national avait déjà accepté de consacrer la renonciation de la Suisse à la neutralité militaire sous

réserve de l'accord à établir entre les deux pays sur le régime des zones économiques, mais le Conseil des états qui doit à son tour statuer, estima devoir renvoyer l'examen de la question après le vote populaire sur l'entrée de la Suisse dans la Société des Nations.

Le problème n'est donc pas encore solutionné, les deux gouvernements cherchent encore à faire valoir leurs droits.

Le 1^{er} avril 1920, la tendance française fut affirmée par une demande de la Commission des douanes du Sénat au gouvernement français ainsi conçue : « Constatant qu'une conférence franco-suisse s'est réunie à Paris dans le but de discuter et d'arrêter les conditions de l'accord prévu à cet article (435) mais que les négociations engagées à cet effet ont été interrompues avant d'aboutir à un résultat positif :

Demande au gouvernement : 1° de reprendre le plus tôt possible avec le gouvernement fédéral les conversations demeurées en suspens ; 2° de refuser son assentiment à une convention qui n'aurait pas pour base le transfert de notre frontière douanière dans les départements de l'Ain et de la Haute-Savoie aux limites géographiques de la France, assurant ainsi pour l'avenir l'unité économique de notre pays comme corollaire logique de son unité politique ; 3° de fonder les règles de l'entente amicale désirable sur le principe d'une juste réciprocité dans les relations commerciales des deux Etats contractants et de leur territoire limitrophe ; 4° d'établir enfin avec un grand esprit de bienveillance et de conciliation, les modalités du régime à instituer en faveur des populations des zones franches

en vue de ménager dans une mesure équitable leurs traditions, leurs habitudes et leurs intérêts. »

La question des zones est donc encore à l'étude, mais il est probable que la tendance française à consacrer la frontière géographique française comme frontière militaire et économique entre la France et la Suisse, aura bientôt prévalu.

CONCLUSION GÉNÉRALE

« En 1872, à Zurich où je résidais, écrit le Professeur Ernest Lavisse de l'Académie française, j'assistai à l'Algemeine Schützenfest. Je vis défiler les délégués des cantons ; j'admirai, dans leur cortège, des chiens du Saint Bernard portant un collier de roses. Leur cortège se rendit dans une salle immense. Sur l'estrade où les orateurs siégeaient, allait et venait l'ours de Berne, fusil en patte. Il faisait très chaud. Par moments, l'homme qui avait revêtu la peau de l'ours, soulevait sa tête postiche, essuyait son visage ruisselant, et vidait un verre de bière large et profond. Les discours se succédaient : tous étaient applaudis chaudement. Les orateurs célébraient en langues différentes les bienfaits de l'union. Jamais je ne vis une assemblée si cor-

diale et si joyeuse. Et je compris la grande fonction de la Suisse : vaincre la fatalité de la nature et de la race ; dans ses vallées qui divergent vers les quatre points de l'horizon, avec ses peuples, ailleurs divergents et hostiles, constituer une patrie. Quel exemple pour l'Europe de demain ! La Suisse est déjà une Société des Nations ».

Suivant l'exemple dont nous parle le professeur Lavisse, à l'instar du petit peuple montagnard qui montre au monde comment des races différentes peuvent vivre dans une commune harmonie, nous assistons à une nouvelle étape de l'évolution du monde. Après le régime de l'équilibre qui se termine et meurt dans la tourmente européenne, un pas est fait vers l'accomplissement de l'idéal wilsonnien. Le pacte du 28 Juin est un acte de transition, une étape franchie après et avant d'autres étapes, tendant à instituer un « superétat » garantissant toutes les puissances et tendant au maintien de la paix universelle. On ne peut à l'heure présente qu'énoncer une opinion sur l'application et la réalisation du pacte du « Covenant », mais néanmoins on peut affirmer qu'il est un essai sérieux en vue d'une paix définitive. Les idées germées dans le cerveau des savants de l'époque médiévale passent dans le domaine des faits. Un monde nouveau va peut-être ainsi se former sous le système de l'équilibre moral dans le droit, sous la loi et la sauvegarde de la Société des Nations.

Nous avons vu l'évolution du principe de neutralité, l'établissement des grandes neutralités permanentes au ^{xix}^e siècle, correspondant au régime de l'équilibre, neutralisant

certains territoires, formant des « barrières morales » contre l'accroissement des puissances, états tampons garantissant chaque état contre le voisin.

Nous avons examiné sous le statut ancien, le rôle des neutres occasionnels, « cités tranquilles » pendant les conflits armés au milieu des océans de feux et de sang, juridiquement compatible avec le droit de guerre.

Le principe de neutralité allait se heurter aux nouvelles bases établies par le pacte et le traité de paix. Nous avons vu qu'en droit pur, d'après le Covenant, il y a incompatibilité entre les deux principes, mais qu'en fait, certaines tolérances telles que celles accordées à la Suisse étaient encore possibles. Dans un régime d'association parfaite, la neutralité devient incompatible en droit et en fait, et disparaît devant le « superétat » à qui l'humanité entière a confié la police internationale. Dans ce régime tendant à la paix éternelle, la neutralité s'évanouit, tous les membres s'unissant pour le maintien du droit.

La notion de neutralité expire dans un régime idéal où la guerre disparaît par l'union des peuples associés.

« Un contre tous, tous contre un ».

Ce travail étant « cristallisé » à une époque donnée ne peut que refléter l'opinion du moment présent, l'avenir peut démentir tous les pronostics et ce serait faire œuvre de prophète que d'en affirmer la réalité.

Il ne faut y voir que l'étude de deux principes qui se développent tout d'abord parallèlement, puis se rencontrent et se combattent et dont l'un doit détruire l'autre dans l'évolution lente et progressive du régime mondial universel.

Vu :

Lyon, le 22 Mai 1920.

Le Président de la thèse,

P. PIC.

Vu :

Lyon, le 22 Mai 1920.

Le Doyen,

L. JOSSERAND.

Vu et permis d'imprimer,

Lyon, le 23 Mai 1920.

Le Recteur de l'Académie,

Pour le Recteur et par délégation :

Le Vice-Président du Conseil de l'Université,

ALBERT WADDINGTON.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
Introduction	1

PREMIÈRE PARTIE

La Société des Nations

Chapitre I. — Evolution historique	5
§ 1. — Etapes du statut européen	5
§ 2. — Evolution du principe	7
A. Avant la guerre	7
B. Depuis la guerre.	14
a) En Amérique	14
b) En France et à l'Etranger	17
Chapitre II. — Bases d'une Société des Nations	27
Chapitre III. — Principes généraux du Pacte de Paris	31

DEUXIÈME PARTIE

La Neutralité

Chapitre I. — Définition	39
Chapitre II. — Evolution historique	42
§ 1. — Développement général.	42
§ 2. — La Suisse	46
La Savoie	52
La Belgique	58
Le Luxembourg	64
Neutralités diverses	66

TROISIÈME PARTIE

Neutralité et Société des Nations

	Pages
Chapitre I. — Principes.	73
§ 1. — Neutralité et statut ancien.	73
A. — Neutralité permanente.	73
Avantages pour les puissances	75
Avantages pour certains neutres.	76
Rôle des neutres en paix	75
en guerre	76
B. — Neutralité occasionnelle	76
Guerre et neutralité sous l'ancien statut. Justifi-	
cation	77
§ 2. — Neutralité et statut nouveau. Pacte de Paris	78
A. — Neutralité permanente.	78
a) En droit. Souveraineté	79
Relations économiques	82
Action armée	83
b) En fait. Certaines neutralités tolérées. Article 21	
du Pacte	88
c) Conclusion. Incompatibilité juridique. Certaines	
tolérances possibles en fait	88
B. — Neutralité occasionnelle	89
Guerre tolérée.	89
Guerre d'exécution	89
Aucune neutralité temporaire par rapport à la	
ligue	89
Conclusions.	90
§ 3. — Neutralité et Société parfaite	91
A. — Neutralité permanente.	91
Guerre et Société idéale	92
Incompatibilité des deux principes	93
Réfutation de la thèse neutraliste	94

	Pages
B. — Neutralité temporaire.	95
Incompatibilité.	95
Conclusion	96
Chapitre II. — Applications au statut helvétique . . .	97
§ 1. — La Suisse	97
A. — Neutralité	97
1. Intérêt pour la Suisse	97
2. Intérêt pour la Société.	99
3. Donc justification d'une situation spéciale . .	102
4. Evolution vers le maintien de la neutralité . .	103
B. — Ligue des Nations.	109
1. Conditions que devait remplir la ligue pour que la Suisse et tout neutre en général accepte d'en faire partie.	109
2. Intérêt pour la Suisse d'en faire partie. . . .	112
3. Entrée de la Suisse dans l'association	116
§ 2. — La Savoie.	118
1. Abandon du statut ancien	118
Négociations sur la neutralité	119
» sur la question des zones franches . . .	120
Conclusion générale.	122
Vers la réalisation. Neutralité et équilibre.	123
» et pacte.	124
» et régime idéal	124
Table des matières	127
Bibliographie.	131

BIBLIOGRAPHIE

Debrit. — La neutralisation de la Suisse (Annales de l'école libre des sciences politiques, 1893, p. 132).

Deschamps. — La neutralité de la Belgique, 1902.

Deschamps. — L'Etat neutre.

Hilty Neutralität der Schweiz, 1889, et traduction française par Mentha, 1889; Politisches Jahrbuch der schweizerischen Eidgenossenschaft (Jahrgang, 1899), 1899.

Lameire. — De la neutralité territoriale locale, 1892.

Payen. — La neutralisation de la Suisse (Annales de l'école libre des sciences politiques, 1892, p. 619).

Piccioni. — De la neutralité perpétuelle, 2^me édition, 1902.

Pictet de Rochemont. — Biographie, travaux et correspondance diplomatique, 1892. Neutralité de la Suisse dans l'intérêt de l'Europe.

Regnault. — Des effets de la neutralité perpétuelle en temps de paix, 1898.

Schopfer. — Le principe juridique de la neutralité et son évolution dans l'histoire du droit de la guerre, 1894, p. 189 et suiv.

Bergeaud Ch., Professeur. — La Suisse et la Société des Nations, Genève, 1919.

Feyler (Colonel). — Broch. s. la Suisse et la Société des Nations (Recueils d'articles).

Jannin (V.). — L'indépendance économique de la Suisse, Lausanne, 1919.

Martin (William). — La Suisse et le Congrès, Genève 1919.

Petitpierre (J.). — La Suisse devant l'Europe. Lettre ouverte d'un citoyen suisse à G. Clémenceau.

Wilson en Europe. Opinions suisses, Genève 1919.

Wuarin (Alb.). — L'indépendance économique de la Suisse et l'après-guerre, 4-31, Genève 1919.

Piccioni. — Essai sur la neutralité perpétuelle.

E. Descamps. — L'Etat neutre à titre permanent, Louvain, 1912.

Weiss. — La violation de la neutralité belge et luxembourgeoise par l'Allemagne (Colin, éditeur).

Vers la Société des nations. Leçons professées au collège libre des sciences sociales pendant l'année 1918. Lib. M. Giard et E. Brun, 1919.

Essai sur l'organisation juridique de la Société internationale, S. Tcheou Wei, 1917.

Revue général de droit international public. Fauchille. A. de Lapradelle.

Manuel de droit international public. Henry Bonfils, 1912.

Francesco Consentini. — Préliminaires à la Société des Nations. Alcan, 1919.

H. Lepert. — Projet de Constitution de la Société des Nations.

Congrès de 1918 de la Ligue des droits de l'homme. Comptendu des 27 et 29 décembre 1918.

Edgar Milhaud. — La Neutralité suisse et la Société des Nations, février 1919.

Les neutres et le droit international. Conférence à la Sorbonne, par S. Ex. M. F. L. de La Barra, 16 février 1917 (Sirey).

Paul Seippel. — Vérités helvétiques. Genève, 1919.

Conférence de M. le Conseiller fédéral Schultess à Saint-Gall, 12 juillet 1919.

Edgar Milhaud. — Plus jamais. Genève, Sonor, 1919.

Ernest Schurch. — Zwölf Fragen zum Volkerbund, Berne, Pochon Jent und Buhler, 1919.

Lucien Cramer. — La question des zones franches de la Haute-

Savoie et du pays de Gex. Berne, Imprimerie Roesch et Schatzmann, 1919.

Edouard Payen. — La première neutralité perpétuelle. La neutralisation de la Suisse et de la Savoie. Edition Bossard, Paris, 1917.

Editorial du temps du 13 mars 1919, intitulé : Neutralité et Société des Nations.

G. de Reynold. — Article sur la neutralité, la semaine littéraire du 12 avril 1919.

Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale, 14 octobre 1919.

Memorandum relatif à la neutralité de la Suisse du 8 février 1919.

Avant projet d'un pacte fédéral de la ligue des nations, par la commission consultative du conseil fédéral.

Rapport concernant le projet d'un pacte de ligue des nations, élaboré par la commission consultative nommée par le Conseil fédéral du 11 février 1919.

Pacte de la Société des Nations (Art. 21).

Traité de Paix avec l'Allemagne (Art. 435).

Charles Borgeaud. — La Suisse et la Société des Nations. Conférence faite à la N. S. H. le 18 Décembre 1918, Genève Atat.

Alexis François. — Encore la neutralité, Semaine littéraire du samedi 15 Mars 1919, du 22 Mars, note de A. François.

Charles Borgeaud. — La Neutralité historique et constitutionnelle de la Suisse. Journal de Genève, du 16 mars 1919.

Message du Conseil fédéral à l'assemblée fédérale, concernant la question de l'accession de la Suisse à la Société des Nations, 4 août 1919.

Van der Essen Léon. — L'invasion allemande en Belgique.

Joseph Boubée. — La Belgique loyale, héroïque et malheureuse, 1916.

Douteville J. — La France et le Grand Duché de Luxembourg.

Edgard Milhaud. — La Société des Nations, 1917.

Paul Fauchille. — Ligue des Neutres de 1780.

- Fourgassie. — La Neutralité de la Belgique, 1903-1904.
Maxweiler. — La Belgique neutre et loyale.
Scelle. — Le Pacte de la Société des Nations et sa liaison avec le Traité de paix.
Rapport de M. Barthou à la Chambre, 1919.
Rapport de M. Ribot au Sénat, 1919.
Léon Bourgeois. — Pour la Société des Nations.
P. Hymans. — La neutralité de la Belgique, 1915.
H. Joly. — La Belgique criminelle.
Grashaff Richard. — La Belgique coupable.
René Dollot. — Les Origines de la Neutralité de la Belgique et le système de la Barrière, 1609-1830. 1902.
H. Pirenne. — Histoire de la Belgique.
Van Houtte. — Le crime de Guillaume II et la Belgique, Paris.
Livres susceptibles d'être consultés sur la question en langue allemande :
1. Appellmann (A. H.). — Versuch z. Aufstellung e. Programms f. d. Organisation d. Völkerbundes, Münster, 1919.
2. Bäschlin (Th.). — Völkerbund u. Friedensreich, IV-63 S. Bern, 1919.
3. Bern-Ann-Grundfesten. — f. e. neue Weltordnung, 24 S. Söderbrarup, 1919.
4. Borgius (W.). — Der Wölkerbund, seine Kultur-u. Wirtschaftsaufgaben, 30 S., Berlin, 1919.
5. Bresler (Joh.). — Zum ewigen Frieden. Halle a.d.S., 1919.
6. Brockdorff-Rantzau u. a. — Deutschlands Recht im Wölkerbund. Berlin, 1919.
7. Burckhardt (W.). — Prof. Textilche Wiedergabe d. Pariser Entwurfes, d. schweizer. Entw., d. dent. Entw. Mit verbindender Eilleitung. 80 S. Bern, 1919.
8. Eckstein (Anna B.). — Staatenschutz z. Sicherung d. Weltfriedens, VII-83 S. München, 1919.
9. Biling (Dr.). — Völkerbund u. Rechtsfrieden, Berlin, 1919.
10. Erzberger (M.). — La ligue des peuples. Les conditions de la paix mondiale. IV-251 p. Lausanne, 1919.

11. Fried (Alf. H.) — Der Völkerbund. Ein Canne lbuch. Lpzg u. Wien, 1919.

12. Grabowsky (Ad.) — Die Grundprobleme d. Völkerbundes, III-75 S. Berlin, 1919.

13. Grey's (Sir Edward). — Stellung z. Völkerbund. Berlin, 1919.

14. Günther (Ad.), Prof. — Deutsche u. französische Sozialpolitik. Ein Beitrag z. Sozialpolitik. Programm d. Friedenskongresses u. d. Völkerbundes. München, 1919.

15. Heyde (L.) — Die Sozialpolitik im Friedensvertrag u. im Völkerbund. 48 S. Jena, 1919.

16. Hill (J. D.) — Völkerorganisation u. d. moderne Staat. Berlin, 1919, rel.

17. Katscher (Leop.) — Kleine Völkerbund-Anthologis. Zürich, 1919.

18. Katz (E.) — Der internationale Rechtshof. Berlin, 1919.

19. Kessler. — Auslandsglossen z. Völkerbund. Hamburg, 1919.

20. Kessler (Harry Graf). — Der Weltrat d. Völker. Neue Grundlagen f. o. Völkerbund. Berlin, 1919.

21. Klatt (F.) — Jean Paul als Verkünder v. Frieden u. Freiheit. Der romant. Idealismus u. sein Aufruf z. Tat. Berlin, 1919.

22. Koch (B.) — Weltbund, Weltreligion, Weltfriede, 16 S. Glogau, 1919.

23. Kolb (P. S. J.) — Immanuel Kant, d. Bahnbrecher d. mod. Zeit. IV-80 S. Wien, 1919.

24. Lukacs (Géza) — Selbstbestimmung, Wirtschaft, Völkerbund. Gedanken üb. d. polit. u. wirtschaftl. Neuaufbau Europas. Berlin, 1919, 5,15 rel.

25. Luther (Fr.) — Der Unsinn d. Völkerbundes, 11 S. Berlin, 1919.

26. Manes (Alf.), Prof. — Sozialpolitik in s. Friedensverträgen u. im Völkerbund, 2. Aufl. 638. Berlin, 1919.

27. Max (Prinz) v. Baden. — Völkerbund u. Rechtsfriede. Vortrag (3. II. 1919), 31 S. Berlin, 1919.

28. Melick (Gregor). — Der Tempel d. Friedens. *concordia generis humani* od. d. Weltgemeinschaft. Berlin, 1919.

29. Mendelssohn Bartholdy (A.). — Der Völkerbund als Arbeitsgemeinschaft, 24 S. Lpzg, 1916.

30. Montgelas (Max), Graf. — Beiträge z. Völkerbundsfrage. 35 S. Lpzg, 1919.

31. Montijn (A. M. M.). — Ein neues Völkerrechtsprinzip. Haag, 1919.

32. Müller (Jos.). — Die Rechtstellung des Apostolischen Stuhles im Völkerbund. 40 S. Olten, 1919.

33. Nelson (L.). — Vom Staatenbund. 19 S. Lpzg. 1919.

34. Neue (Der). — Völkerbundsentswurf d. Entente. Mit krit. Einleitung v. A. Mendelssohn-Bartoldy. 26 S. Berlin, 1919.

35. Niem (Th.). — Der Völkerbundsentswurf d. deut. Gesellschaft f. Völkerrecht. Vorschläge f. d. Organisation d. Welt 160 S. Berlin, 1919.

36. Nippold (O.). — Der Völkerbundsvertrag u. d. Frage d. Beitritts d. Schweiz. Bern, 1919.

37. Röttcher (F. u. A.). — Die Frau u. d. Völkerbund, 23 p. Stgt. 1919.

38. Sägmüller (J. B.). — Der apostol. Stuhl u. d. Wiederaufbau d. Völkerrechts u. Völkerfriedens. VII-120 S. Freib. i. Br. 1919.

39. Schätzel (W.). — Völkerbund u. Gebietserwerb. 32 S. Berlin, 1919.

40. Schücking (W.), Prof. — Bin neues Zeitalter? Kritik am Pariser Völkerbundsentswurf. 20 S. Berlin. 1919.

41. Schücking (W.), Prof. — Internationale Rechtsgarantien. Ausbau u. Sicherung d. zwischenstaatl. Beziehungen, 2. Aufl. 135 S. Hamburg, 1919.

42. Schultz (E.). — Zur Völkerverständigung. Wege u. Ziele. Berlin, 1919.

43. — Schürch (E.) — Zwölf Fragen z. Völkerbund. 64 S. Bern. 1919.

44. Schwarz (H.), Prof. — Weltgewissen od. Vaterlandsgewissen ? Erfurt, 1919.

45. Spranger (Ed.). — Völkerbund u. Rechtsgedanke. Lpzg, 1919.

46. Stier-Somlo (F.). — Das neue Völkerrecht. Berlin, 1919.

47. Strisower (L.). — Der Krieg u. d. Völkerrechtsordnung. V-146 S. Wien, 1919.

48. Tragus (Adam). — Die neue Weltordnung. Das neue Leben d. freigewordenen Menschheit. Berlin. 1919.

49. Umbreit (V.). — Völkerbund u. internat. Arbeiterrecht. Berlin. 1919.

50. Valentin (Veit). — Die 48er Demokratie u. d. Völkerbundgedanke. 32 S. Berlin.

51. Ver Hees (E.). — Der Völkerbund u. d. Vorschläge d. Präsidenten Wilson. 32 S. Regensburg. 1919.

52. Völkerbund (Der). — Ein Sammelbuch m. Arbeiten v. Viscount Grey, H. N. Brailsford, L. Bourgeois, Graf M. Montglas, M. Erzberger, Th. Roosevelt, H. Taft, W. Wilson, Calonder, H. Lafontaine u. d. amerikan. Institut f. Völkerrecht. 130 S. Lpzg. u. Wien. 1919.

53. « Völkerbund » u. Völkerbund. Wie Paris ihn uns aufzwingen will-wie Deutschland ihn fordern will. Amtlicher Wortlaut d. Pariser Entwurfes u. d. deut. Gegenentwurfes. Charlottenburg. 1919.

54. Völkerbundsgedanke (Der). — Materialiensammlung, zusammengestellt im Auftrag d. Vereins « Auslandskunde » v. Prof. Rühlmann. VIII-230 S. Berlin. 1919.

55. Vorländer (K.). — Kant u. d. Gedanke d. Völkerbundes, m. e. Anhänge ; Kant u. Wilson. 85 S. Lpzg. 1919.

56. Vorländer (K.). — Kant als Deutscher. Darmstadt.

57. Weber (C.). — Das Schweizervolk soll entscheiden... üb. d. Beitritt d. Eidgenossenschaft z. Völkerbund. 24 S. Bern. 1919.

58. Wehberg (H.). — Die internationale Beschränkung d. Rüstungen. Stgtg. 1919. 29. 20, rel.

59. Wehberg (H.) u. A. Manes. — Der Völkerbundsvorschlag d. deut. Regierung m. d. Entwurf f. e. Weltarbeiterrecht. 32 S. Berlin. 1919.

60. Wehrmann (J.). — Die Gemeinde, d. Zukunft d. Völker. 38 S. Königsberg. 1919. 2.03.

61. Wilson's (Woodrow) Völkerbundsplan. — Die Akten d. Pariser Konferenz v. 14. II. 1919. Berlin. 1919. 2.50.

SAINT-AMAND (CHER). — IMPRIMERIE RUSSIÈRE.

